河野一之著

公務員選書 I

予算制度

〔全訂新版〕

学陽書房

序

この書は、わたくしの旧著「予算決算制度」を改訂したものである。旧著を再版したいとの求めによつて、あらためて読みかえしてみると、わたくしの意に満たぬところがあまりにも多い。それは旧著が、公務の余暇あわただしい間に物されたという事情もあつて、当時既に痛感していたところでもあるが、それはそれとしても、爾来二年の歳月を経て、財政法や会計法の改正があり、制度が相当変つているからである。したがつて、求められても旧著をそのまま再版するわけにはいかない。この機会に全面的に書き直す外はないことになつた。

しかしながら、全面的に直すにしても、公務の余暇がきわめて乏しいわたくしとしては、そのことは決して容易のわざではなかつた。いきおい、構想についてはある程度旧著を生かし、かつ大部分を口述の速記により、また取扱例、解釈、校正等については僚友大庭金平、柳沢英蔵両君の調査と叱正をわずらわす外はなかつた。それにしても第十三国会開会中でありながら、比較的短日月に完了することができた。かえりみて深く諸氏に感謝する次第である。

なお、本書は予算制度の入門書であつて、専門書ではない。予算を扱う人の専門書としては、他に幾多適当な書物がある。わたくしとしては、予算制度の現状を紹介することは当然であるが、制度についての考え方、専門にわたらざる範囲においてのその運営と動きに主眼をおいて述べた

つりである。少くとも国の予算について興味を持たれる人ならば、この程度のことは知つて頂きたいと云う考えであつた。多少でもその目的にかなうと見て頂けるならば望外の喜びである。

昭和二十七年八月

——第十三国会を送りて——

著　者

新訂の序

予算がわかりにくいとは、一般の定評であるようだ。わたくし自身も、予算は実にわかりにくいと思う。近代国家として、財政の果たす役割が、ますます大きくなつて行きつつある折柄、予算をもつと国民にわかり易いものにするくふうは、どうしても考えなくてはならない。

もつとも、予算がわかりにくいとは、その内容であることのほかに、その仕組についてでもあるようである。そして、予算の仕組は予算制度によつて決められるが、この予算制度は、民主政治の基本原則に根をおいている関係もあつて、わかりにくいからといつて、簡単に変えてよいものではない。むしろ、予算制度を理解することによつて、予算というものの仕組がわかり、ひいて、予算の内容を理解できる面が少なくない。

わが国の予算制度は、明治憲法によつて確立され、それが現行憲法によつて根本的に改革された。もちろん、制度は形式であつて、実体あつてのことである。民主政治の基本原則は変わらずとも、その運営は時世の進展に伴つて変わつて行くし、また、変えねばならぬものである。制度は決してわくではない。たまたま第三十八回国会において問題になつた、昭和三十五年度補正予算についての財政法の解釈問題は、特にこの点を突くものとも云えよう。

この書は、当初著者が大蔵省に在職中、学陽書房の求めに応じて、多少でも予算の理解に役立

てばとの気持で、僚友の援助を得て著したものである。その後、機会を得て、二度にわたつて改訂を行なつたが、それからすでに五年を経ている。その間に多数法令の改正等もあり、この際従来のままで版を重ねることはわたくしとしては気がとがめる。そこで、もはやその任ではないとは知りつつ、特に大蔵省主計局佐々木正治君の援助を得て、三訂を行なうことにした。手をつけてみると、案外に広がつてしまつたが、なお、それでも顧みて足らざるところが多い。江湖の御教示を賜われば幸である。

昭和三十六年三月

著　者

目　次

予算制度

（全訂新版）

第一章　予算総論

第一節　財政と予算

財政とは、国又は地方公共団体という政治団体が、その活動を行なうために営む経済のことである。こんにち、われわれが社会において営んでいる経済としては、個人生活の経済と、会社その他企業体の経済と、国及び地方公共団体の経済との三種類に分けることができる。個人の経済が家計であり、企業体の経済と合わせて、私経済又は狭義の経済といい、国及び地方公共団体の経済を公経済又は財政という。両者を併わせて国民経済ということばがある。

次に経済とは、社会的活動において必要とする財的手段の調達及び使用ということであるが、こんにちの貨幣経済の時代においては、その財的手段というのは多くの場合、お金つまり金銭である。もちろん、なかには物の交換又は労務の直接提供によつて目的を達し得る場合もあるけれども、私経済、公経済を通じ、多くの場合、金銭で一定の収入を得、これを一定の目的に支出して、その活動を営むのが普通である。よつて国及び地方公共団体が、あるいは公の権力作用によつて、又は一般私人と同一の立場に立つて、経済的行為によつて、金銭を取得し、これを公の目的に支出して行くのが財政の

通常の姿であるといえる。そして予算は、このような金銭活動を規律するための経済の予定的計画ともいうべきものである。

普通、予算制度とは、右のような金銭による収支の予定的計画を樹て、これを実施するための一般的制度をいう。そして、それは等しく財政制度のうちでありながら、収入の調達又は支出の実行それ自身に関する部分の制度とは、通常区別して考えられている。後者は租税制度、会計制度等の領域に入る。

なお、予算制度は、国、地方公共団体のいずれについても、ありうるわけであるが、憲法上あるいは政治上特別の意味をもつているのは、主として国の予算制度である。地方公共団体固有の予算制度もなくはないが、多くは国のそれにならつている。したがつて、以下予算制度は国の予算制度として説述を進めることとする。

註　予算制度は、広義には、予算実行の結果である決算の制度をも含む。予算制度、予算決算制度、歳入歳出制度、歳計制度等すべて同一の意味に解して差し支えない。

第二節　歳　入　歳　出

予算は国の金銭による収支の予定計画であることから、予算制度を研究するにあたつては、まず、金銭の収支の意義とその計画の予定的期間とが問題となる。そして、この双方に関連するのが歳入歳出ということばである。歳入歳出は予算と同意語に使われることもあれば、両者も併わせて歳入歳出予

算ということばも使われている。さらに、財政法第十四条は、「歳入歳出は、すべて、これを予算に編入しなければならない。」としている。したがつてまず、この際、歳入歳出の意義を明白にしておきたい。

歳入歳出の定義は、財政法に規定されている。財政法（第二条第四項）では、「歳入とは、一会計年度における一切の収入をいい、歳出とは、一会計年度における一切の支出をいう。」と定義されている。つまり歳入歳出は、一会計年度における収入と支出のすべてをいうものとされる。

次に、収入、支出の意義については、「収入とは、国の各般の需要を充たすための支払の財源となるべき現金の収納をいい、支出とは、国の各般の需要を充たすための現金の支払をいう。」（同条第一項）と定義する。それから「現金の収納には、他の財産の処分又は新らたな債務の負担に因り生ずるものをも含み」、また、「現金の支払には、他の財産の取得又は債務の減少を生ずるものをも含む。」（同条第二項）のであり、さらに特別な例外として、「会計間の繰入その他国庫内において行う移換によるもの」も収入支出に含まれる（同条第三項）としている。

註　㈠　収入及び支出には期間の観念がなく、これを一年という期間に区分して総体を見た場合に、歳入歳出ということになる。

㈡　歳入歳出の関係を総括して歳計と称することがある。旧会計法には歳計剰余ということばが規定されていた（旧会計法第二十六条）。

㈢　旧会計法では「租税其ノ他一切ノ収納ヲ収入トシ一切ノ経費ヲ支出トシ」（第二条）と規定していた。趣旨は同様であつたが、現在の財政法の規定の方が、より具体的である。

しかし、以上の規定だけでは収入支出の意義は必ずしも明らかでないので、さらに具体的に分析し

てみる必要がある。まず便宜上支出の方から説明すれば、第一に、支出とは国の各般の需要を充たすための現金の支払であること、つまり直接国家目的を遂行するためのものでなければならない。直接国家目的に関係のない他人の委託によつて支払うもの、たとえば、預かつているものを他人のために管理しておいて、後に返えす供託金の支払とか、郵便貯金の払い戻しのようなものは、支出とはならない。郵便局では、郵便貯金として受け入れた現金を、大蔵省の資金運用部に預け入れるのであるが、その預かつた預金を払いもどすことは、現金を支払うことにはなるけれども、財政法にいうところの支出にはならない。また資金運用部では、預金を運用して貸出もするが、そのために現金を払い出しても、支出とは見られない。このいずれも国の需要を充たすためとは見られない。単に他人から預かつた金、つまり保管金を、その目的に従つて動かしているにすぎないからである。

第二には、支出は現金の支払であるから、目的の上からいえば、各般の需要を充たすための支払であつても、物で払われる場合は、支出にならない。たとえば、国が公債を出して債務を代物弁済する場合、財産を交換する場合、あるいは国の持つている財産を現物出資するといつたようなことは、国が財政上の必要に基づいて行なうものであつても、現金で支払われるものでないから、支出にはならない。

第三には、国の需要を充たす現金の支払いであれば、たとえ財産の取得又は債務の減少になるものであつても支出となるのであつて、個人経済や企業における経費や損金とは大分違う。私経済においては経費は損金であり、いわゆる資本的支出は、経費とは見ない。しかし国においては、私経済にお

いて経費と見ないこのようなものであつても、支出になる。たとえば、個人が土地を売つて、その代金で株を買つたという場合には、財産の形体が変わつただけで、その株を買うために出した現金の支払いは経費とは見られないのであるが、国の場合にはこれが支出となる。また、五百万円の借金を返えすことは私経済においては、経費でも損金でもないが、国の場合はこれが支出となる。

次は収入であるが、収入はこのような支出に充てられる財源となる現金の収納、つまり受け入れである。したがつて、第一には財源にならないような現金の受入れは、収入としては扱われない。たとえば、さきに述べた供託金の受入れや、郵便貯金の預け入れは、支払いの財源になるものでないから、収入にはならない。また、年度内に大蔵省証券を発行して現金を受け入れても、これは単なる一時の金繰りであり、後に年度内に返えさなければならないものであつて、純粋に支出の財源とはならない性質のものであるから、収入とはいわれない。

次に第二には、支払の財源としての現金の受入れでなければならないから、国が寄附によつて土地、建物等をもらつても、これは収入ではない。そういう財産を売却して現金が受け入れられた場合に初めて収入ということになる。

第三には、支出の財源となる現金の受入であるならば、かりに財産の処分なり、あるいは新たな債務の負担によつて生ずるものであつても、収入と見られる。この点で収入は、個人経済における収益や所得とは意味が違う。私経済では、借金をして現金を受け取つても、これは収益とも所得とも整理しないが、国の場合は公債を発行したり、あるいは借入金をしても、現金が入つてくれば、みな収入

として扱われる。

以上は、収入支出の一般的な内容であるが、そのほかに、擬制的に会計間の繰入その他国庫内における移換が収入支出とされている。たとえば、国債の償還及び利払の費用を一般会計から国債整理資金特別会計へ繰り入れるが、これは、現実に現金の支払が起こるものではない。会計間の勘定の振替に過ぎないが、一般会計の支出とされる。さらに、前年度剰余金を本年度に受け入れることも、現金の授受を伴うものでないが、今年度の収入になる。国がその経済活動を、多数の会計に分けて、各々別途に整理する場合においては、各会計間の出入をそれぞれその会計自体としては収入及び支出と見る方が、経理上便宜であるからである。

註　(一)　国の歳入は一切現金による収入であるのが建前であるが、例外として、現金以外のものを受け取つて、歳入とすることがある。小切手、一覧払の為替手形、国債の利札で支払期の到来したもの、及び郵便為替は「証券ヲ以テスル歳入納付ニ関スル法律」により、一定の場合、現金として扱い収入にあてることが認められている。また、印紙税、登録税、手数料、罰金、科料等は印紙で納めることが認められている（印紙をもつてする歳入納付に関する法律）。しかし、この場合は印紙を買つたときに、すでに現金は国に収納されている。郵便切手の場合も同様である。証券の場合はこれを現金として、そのまま収入手続が行なわれる。もし後に、その証券が現金化されなかつたときは、収入手続は取り消される。

(二)　財産税等収入金特別会計（昭和二十六年度限り廃止）では、財産税の物納を国債証券で行なつた場合に、これを収入として扱つていた。物納された国債証券は、必ず消却することになつており、普通の国債の買入消却と同様に扱う必要があつたからである。

(三)　相続税を物納した場合（国債以外の財産で財産税を物納した場合も同様）、納税者は、相続税が納付さ

れたと同様に取り扱われるだけであり、物納自体は国の収入としては扱われない。その物納財産が売り払われたとき、現実に国の収入(国有財産収入)となる。

㈣ 国は、国庫金の出納上必要があるときは、大蔵省証券を発行し、又は日本銀行から一時借入金をすることができるが、その金はその年度の歳入で償還しなければならない(財政法第七条)。したがつて、純粋に財源とはならない。

歳入歳出はすべて、これを予算に編入しなければならない(財政法第十四条)。これは、歳入歳出の各々の総額を予算に計上しなければならないことであつて、たとえ歳入と歳出が相関連するものであつても、これを相殺して、歳入歳出いずれか差額の予算としてはならないとの意味である。これを総計予算主義といつている。総計予算主義は、予算の全貌を明らかにし、経理を適正にし、あるいは予算の執行の責任を明らかにするうえにおいて、必要なことである。会計法第二条においても、「各省各庁の長は、その所掌に属する収入を国庫に納めなければならない。直ちにこれを使用することはできない。」としているのも、その趣旨の現われである。

註 ㈠ 歳入歳出の差額計上が許されないといつても、具体的にはいかなるものを歳入とし、歳出と見るかは、法律上又は事実上の取扱いによつて相違を生ずる。つまり、具体的には一定の現金の収納又は支払の、どの部分を国の需要に充てるためと見るかどうか、そのときどきによつて多少取扱いに差がある。たとえば、昭和二十八年度まで国は宝くじを発行していたが、この場合発売による収入金の全部を収入とし、当籤金の支払と宝くじの発行経費の支払の一切を支出とすることは一応の考え方である。これに対し、宝くじの収入から、そういつた経費を引いて、いわゆる純収入だけを収入とする考え方もある。

昭和二十六年までは、収入支出を両建にする前者の扱いにしていたのであるが、昭和二十七年度において

は収入から支出を引いた純収入だけを収入とする取扱いにした。つまり宝くじは国が発行するが、その事務は銀行が代行する。その場合、銀行と国との間における収入支出の処理方法によつて差が生ずる。前者の場合は、当籤金の支払も国の各般の需要を充たすための現金の支払であり、宝くじの発売による収入を国の需要を充たすための支払の財源として見ているのに対し、後者の場合は、銀行が発売収入から所要経費を差し引いて、残額だけを財政法にいう収入であると見て、国に納付する。

㈡　右に似た例は一般会計と郵政事業特別会計との関係にもある。郵政事業特別会計で印紙の売りさばきをした場合、その代金を一般会計に納めなければならない。しかし郵政事業では売りさばきのための経費がかかるので、その経費はもらわなければならない。かつての取扱いでは、印紙の売りさばき代金は、そのまま一般会計の印紙収入に入り、一方、郵政事業特別会計は一般会計から経費をもらう建前であつたが、現在は、その印紙の売りさばき代金から取扱手数料を引いた残額を一般会計に納めるという仕組みになつている(郵政事業特別会計法第四十条)。一般会計の印紙収入には、この経費を差し引いた純差額があがつている。

第三節　会計年度

歳入歳出は、一会計年度における一切の収入又は支出である。したがつて、歳入歳出は、会計年度の考え方と離れることができない。会計年度とは、収入及び支出を区分整理して、その関係を明らかにするための期間、すなわち、予算の有効期間のことである。

人が経済活動の計画を立てる場合において、その計画は一定の期間を単位として行なわれるのが通例であろう。家計の場合は、多くは一ヵ月であろうし、企業の事業年度は、多くは六ヵ月といつた例がこれである。そして、国の場合はその期間が一年であり、これが会計年度である。財政法第十一条

に、「国の会計年度は、毎年四月一日に始まり、翌年三月三十一日に終るものとする。」と規定している。これに対しては、かつては多少の例外があつたが、現在は一年以上にわたる会計年度はない。

註　(一)　従来は一箇年の期間が一会計年度であるという原則に対して、多少例外があつた。たとえば、大東亜戦争の臨時軍事費特別会計の会計年度は、「事件ノ終局迄ヲ一会計年度トシテ特別ニ整理ス」とあつて、昭和十二年七月七日から昭和二十一年二月二十八日までの八年七ヵ月余をもつて一会計年度とした。その他臨時陸軍材料資金特別会計、特殊財産資金特別会計という戦時中設けられた特別会計も、これに似た例であつた。

(二)　わが国において、四月一日をもつて会計年度の始期としたのは明治十九年以来のことである。明治二年には十月一日からとしたが、これを明治六年に一月一日からと改め、同八年には七月一日よりとし、これが約十年続いて、同十九年、さらにこれを改めて四月一日からとして、明治十九年度から完全に四月から翌年三月までの会計年度になり、爾来幾多の論議をくり返えしながら現在までそのまま踏襲せられて来ている。

(三)　会計年度の始期はいつからがよいか。これはずいぶん議論のあるところである。わが国と同じように四月—三月の制度をとつているのは英国、印度である。七月に始まり翌年六月に終わる代表的な例は、米国であり、その他豪州、イタリアがある。一月—十二月の暦年と一致させているのはフランス、カナダ、ソ連、中国である。西独も一九六一年から従来の四月—三月の制度を一月—十二月に改めている。もつとも豪州の七月—六月は季節的には北半球の一月—十二月に当たる。会計年度の区切り方の例としては、これ以外にない。たとえば二月—一月、六月—五月といつた例は見当たらない。

(四)　会計年度を四月—三月とした理由については、地租の納期の関係という以外文献上はつきりした理由が見当たらない。農閑期に議会を開くためという説もあるが当たらない。年末年始に議会を開くことになるので、支障が多いという議論があつたくらいである。

(五)　わが国の四月から始まる会計年度では困るという議論として、四月は予算の成立早々で実施の計画や準備に追われる。あるいは場合によつては暫定予算のこともあり、なかなか予算を使うに至らない。一方四

月からは時候もよく、土木工事その他も春から夏にかけて大部分が行なわれる。ことに東北、北海道では工事の施行期間が短かい。それを四月からすぐ本格的に仕事にかかれないのは不合理であるから、四月の始期を変更したらというのである。それならば何月とすればよいか。もともと会計年度は何月からという絶対的の理由はないのではあるが、少なくとも一月を始期とし、したがつて、暦年を会計年度とすることは、年末年始を休むわが国の慣習からしてどうであろうか。暮に迫つて暫定予算ということもあろうし、また、年度末支出が節季と重なることになる。さりとて、アメリカ式に七月―六月とすると、一つの工事の予算が二会計年度にまたがるのが普通になる。それに、五、六月頃、年度の終わりに災害があつて予備費が払切ということもあろう。それよりは、明治十九年以来今日まで七十年も続いた制度を、一朝にして変えるまでの実益があるかどうか。これは相当慎重に検討しなければならない。単に国の会計年度のみならず、地方団体や政府機関の会計年度にも関係することである。さらに、学制も四月から三月までになつている。今までいろいろいわれながらも、今日までこれで続いているというのは、それなりの存続理由があるとせねばならない。かつてフランスは一九二九年に会計年度を改正したが、一年だけで旧に復してしまつた。

㈥　四月早々には仕事ができないといつても、予算は政府が提案するのであり、大体の計画は四月以前において立つはずであるから、あらかじめ計画をして、年度早々仕事を始めるように配意すべきである。つまり、いわれる非難は、予算の実際的な運営で解決できることではないかと思われる。かつは年度改正の実際上の難点として、改正の当初は、短期間に二年度分の予算を組まねばならぬことになる。かりに一月から始まるとするならば、その年四月から十二月までの九箇月分と、翌年一月―十二月分との予算を短期間の間に組まなければならない。現在の状況は、六ヵ月を出でずして予算を組み国会が開かれることになる。これは実際問題として、そのための予算の編成の実務、あるいは国会の開会等について、いろいろな支障がある。

㈦　わが国で昭和三十五年度といえば、昭和三十五年四月から翌三十六年三月までの年度である。米国では一九六〇―六一年度を一九六一年度という。米国がこんにちの制度になつたのは、一八四三年からであり百年以上を経過している。その以前は暦年と一致した会計年度であつた。

国の歳入、歳出は各会計年度の収入、支出であつて、各会計年度における収入は、その全体が支出全体の財源として見合つている。したがつて、各会計年度における経費はその年度の歳入をもつて支弁しなければならない（財政法第十二条）。これを一般に年度独立の原則といつている。つまり、国の経済計画を一年の期間をもつてきめている以上、その期間において起こつた収入と支出は一切この期間内に整理し完結し、他の年度に影響を及ぼさぬ建前である。それは、本年度の歳出を翌年度の歳入で支弁したり、又は本年度の歳入を過去の年度の歳出の財源に充当したりするようなことを勝手にやつては、財政の計画をみだることになるし、また歳入歳出均衡の面からしても許さるべきでない。ただこの原則に対する例外として、歳出予算の繰越と過年度支出がある。予算繰越は、ある会計年度の歳出として定めたものを、翌年度に繰り越して翌年度の歳出として支出するものである。したがつて、翌年度の歳入で支弁されることになる。過年度支出というのは、本来前年度以前に支出すべかりし経費を現年度の歳出から支出することである。過年度において未払のものを、年度独立の原則で支払を拒絶しては、正当な債権者は迷惑する。

註　㈠　歳入と歳出が見合うとは、両者同額でなければならないとの意味ではない。歳入歳出実行の結果である決算では、歳入歳出同額ではない。予算でも特別会計の予算には歳入超過のものがある。一般会計でも昭和二十四年度の予算は歳入が七、四一〇億円、歳出が七、四一〇億円で歳入の方が多かつた。しかし歳出の方が歳入を超過しては見合つたことにならない。そのような予算は、特別会計において、積立金をくずして財源とするとか、前年度の持越現金を充当するといつた、特殊の場合にしか起こらない。

㈡　帝国議会の初期においては、予算が修正されて歳入が歳出より多くなつた例はいくらもある。大正の

中頃、第一次大戦の好景気頃には、歳入が歳出を超過する予算が組まれた例も多い。その後、歳入歳出が一致するのが通例となつたのは、一部公債を財源とするようになつてからである。最近では、公債を財源にとることなくして歳入歳出が一致しているのは、両者がギリギリのところで按配されているためといえよう。もちろん、一兆数千億円の歳入と歳出が千円の単位までピッタリ（国の予算では千円単位で切り捨て、切り上げる。予算実行の結果である決算では円位まで出る。）一致しているのは、意識して歳入の方をあわせているからである。その実質の差があまり大きいと財源を隠していることになる。

㈢　地方公共団体においては、翌年度歳入の繰上充用という制度が認められている。地方自治法施行令第百六十三条によると、「会計年度経過後に至つて歳入が歳出に不足するときは、翌年度の歳入を繰り上げてこれに充てることができる。この場合においては、そのために必要な額を翌年度の歳入歳出予算に編入しなければならない。」とある。地方公共団体では、天災事変等によつて、税収その他に不測の欠陥を生じ、また国庫支出金の精算が遅延して現年度の歳入とならないといつた特別の事態のあり得ることを予測して、この措置が設けられている。

㈣　年度区分をおいて、各年度の歳入歳出を一定期間で区分整理する以上、その期間内に整理できなかつた歳入歳出を現年度で処理するのは当然である。これが過年度収入及び過年度支出である。過年度の収入だからとて国は放棄するわけに行かないから、これを現年度の収入として整理する。過年度の支出は、会計法第二十七条によつて、弊害のない限度において、現年度の歳出をもつて支出することが認められる。

㈤　前年度剰余金は翌年度の歳入に受け入れるので、これは当該年度の歳出を前年度の歳入で支弁することになり、会計年度独立の原則の一種の例外ともいい得るが、これは、むしろ前年度剰余金の受入れという当該年度の新たな収入となると見るのが妥当であろう。

第二章　予算の本質

第一節　予算の意義及び性質

予算の意義及び性質は、二つの方面から観察することができる。その第一は、予算の内容、すなわち実質の上から見た意義及び性質であり、第二は、その形式、すなわち、その成立並びに効力に関する法律上の要件から見た意義及び性質である。

まず実質面からいうならば、予算は一会計年度内における歳入、歳出の見積、つまり予定的な総計算である。一会計年度内において政府が必要とする経費と、これを支弁する財源とを対照按配して、その種類、金額を系統的に、かつ、組織的に集計編纂した計画であつて、いわゆる予算書として、国の財政計画の基準となり、また運用の指針とならなければならない。もちろんこれによつて国の財政の内容、その方向を知り得るものである。

およそ人類の経済的活動には、その種類のいかんを問わず、あらかじめ予定的な計画を樹てる必要がある。一家の経済でも、一会社の経営でも、無方針無計画にこれを実行すべきではない。必ず一定の予想の下に計画を定め、その実行にあたつて、必要な金銭上の収支についての予算を樹てるのが普

通である。まして国家について見れば、その活動範囲は、個人はもとより、一会社のそれとは比較にならないほど広大であり、かつ、複雑であるから、その財政的な収支についても、あらかじめ、より一層綿密に、かつ詳細に予定した計算を立てて実行しなければならぬ。これが国家において予算の必要なゆえんであるが、この点は程度の差こそあれ、一個人、一会社において予算を必要とするのと何等変わりないことである。

註　㈠　国の一般会計の予算総額が国民所得に占める割合は、最近の例では一五％以上にのぼる。地方財政を入れた純計では二五％位である。さらに国民総支出中、中央地方の財政が需要する財貨サービスの割合は二〇％程度にのぼる。その絶対規模においても、また、その需要の内容においても、国民経済に占める地位は逐年大きくなりつつある。

㈡　予算は、円という通貨をもつて表現した国政運営の計画ともいい得るであろう。毎年度予算に計上されている経費の種目は、数千件にのぼる。国の活動には、もちろん予算なくして行なわれるものもあるけれども、大部分は直接間接予算に関係するのであつて、この経費の種目の多数は、すなわち国の活動の態様の複雑さを示すものといわなければならない。

予算の一国の財政制度の上において有する特殊な点は、その形式面から観察した意義及び性質にある。つまり、その成立並びに効力に関する法律上の要件の点にある。一個人又は一会社においても、一年内あるいは一事業年度内における収支の予定的な計算があり、これをも通常、予算といつている。しかし、これらの個人又は会社の予算は、個人又は経営者が任意に作成したものであつて、したがつてまた、任意にこれを変更し得るものである。あるいは内部的に特別な手続をつくつて、相当慎重な

作成方法をとり、また実行方法を決めているものもあるであろう。しかし、だからといつて、それが国法上特別な意義を持つものではない。いわんや、それが法律上の制度として求められているものでもない。しかるに国の予算は、憲法及びその附属法典である財政法に基づいて作成され、国会の審議議決を経て成立する。政府は、これによつて、はじめて経費を支出し、また将来経費を支出することになる債務を負担することができる。そして一たん成立した予算は、政府で勝手に変更することはできない。この点において国の予算は特に重要な政治的意義をもつている。

予算をその形式に着眼して観察した場合の性質、すなわちその法律上の性質からいうならば、予算は財政権附与の形式である。この財政権の附与とは、大蔵大臣の掌握する財政方針という意味ではないので、予算によつて附与されている歳出の権限を執行し得る形式という意味である。そうして、さらにこの財政権附与の形式については二つの関係が生じる。一つは憲法上から見れば、予算は国会が内閣に財政権限を附与する形式であることであり、第二に行政法的には、この予算という形式によつて、各官庁が歳出の義務を負担し、また支払をすることができる権限を与えられることである。前者を憲法上の意義における予算といい、後者を行政法上の意義における予算と称している。

註　(一)　予算の実質的形式的の二つの性質は、同じ予算ということばを使ういろいろな場合に現われる。たとえば、「本年度の予算は国民経済に重大な影響がある」という場合は、つまり実質的意義における予算のことをいつているのであり、「予算がなくて仕事ができない。」というのは形式的意義における予算のことをいつている。会社で予算が足りないから払えないというのは、むしろ、現実に金がないから払えないということで、予算という形式上の問題ではないけれども、国の場合においては、予算がなくて払えないというのは、

予算権がない、つまり国会から有効に附与されている権限がない、あるいは足りないとのことである。かりに現金があつても、権限がなくて払えない、それだから仕事ができないという意味である。

㈡　憲法上の意義における予算と、行政法上の意義における予算とは、一つの予算を観念上二つに分類したに過ぎない。しかし、両者は必ずしも範囲を一致するものではない。なんとなれば、憲法上の意義における予算が成立しても、内閣は、必ずしもその財政権の全部を行政各部に与えないことがあり、また憲法上の意義における予算はなくとも、政府が後日国会の事後承諾を求めることを条件として、行政各部に財政権を附与することもある。たとえば、予算成立後において、内閣は予備費の使用によつて決定した金額を予算に追加し又は補足することがある。この場合追加又は補足せられたものは、憲法上の意義における予算ではないが、行政命令としての意義をもつ予算である。

以上予算について、二様の方面より観察したのであるが、その内容実質に関する面、すなわち財政計画としての予算は、財政の実際においては、きわめて重要なことであるが、これは財政政策の問題であつて、財政制度の問題ではない。学問としても財政学の範囲に属する。予算制度としては、第二の形式的観点からする予算の法律上の性質について立論することになる。

第二節　予算の形式

憲法第八十三条によれば、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。」。さらに第八十五条には「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。」とあり、また第八十六条で、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け、議決を経なければならない。」としている。国費の支出が予算で行な

われ、かつ予算が財政処理権限の一番重要なものであることはいうまでもない。旧憲法でも「国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ」（第六十四条第一項）と規定している。予算についての国会承認の原則は、近代民主国家における財政の基本原理である。

右によつて、予算は国会の議決をもつてその成立の要件とする。しかも、その議決は、必ず予算の形式をもつてして、毎会計年度ごとに、毎年これを求めなければならない。毎年国会の議決を求めなければならないという点は、新憲法においては旧憲法のように明示してはいないけれども、予算の性質からいつて疑いがない。

註　(一)　憲法第八十五条に「国費を支出……するには国会の議決に基くことを必要とする。」とは、支出の基礎について国会の議決を要求し、予算たると他の形式たるとを問わず、国会の事前の議決なき国費の支出、たとえば、旧憲法下の責任支出の如きを禁ずる趣旨である。支出の方法が法律で定められなくてはならぬとか、支出の衝に当たる機関に法律による組織法上の権限を要するとか、一切の経費支出に法律による基礎づけ、たとえば、補助法等があらかじめ制定されていなければならないとするものがあるが、そのようには解しない。また、実際の取扱いもそうなつていない。

(二)　財政法第一条には、「国の予算その他財政の基本に関しては、この法律の定めるところによる。」とある。憲法第八十五条に規定する財政処理の権限の大綱を定める意味で、新憲法に相応じて財政法が制定された。

(三)　予算に当たる英語は、通常 Budget といわれる。Budget とは、英国では、もともと大蔵大臣が議会で財政演説をする場合、その書類を入れて来たかばんのことであつた。その結果、大蔵大臣が財政演説を行なうことを open the budget というようになり、さらに転化して、国の財政の内容を Budget というようにな

つたと伝えられる。したがつて、国会の議決を得るわが国の予算のような法制上の制度としてのことばではない。わが国の予算、それも歳出予算に相当するものを見積（Estimate）という。米国では、大統領が予算審議の資料として提出する見積書類全体を、Budget と称している。

次に憲法は、毎会計年度国会の議決を求める予算の形式については何ら規定していない。すべてこれは財政法の定めるところである。もちろん予算の実体が歳入歳出にあることは、すでに述べたところであつて、これを離れて予算の形式を定めることはできない。財政法第十四条には、「歳入歳出は、すべて、これを予算に編入しなければならない。」とある。したがつて歳入歳出は必ず予算の内容をなすものでなければならないが、その反面歳入歳出以外のものが、絶対に予算という形式の中に取り入れられてはならないことにはならない。形式的意味における予算は、歳入歳出以外に、これに関係ある他のものを含んで差し支えない。この点について財政法第十六条は、「予算は、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為とする。」と予算の形式的内容を定めている。

註　㈠　わが国の制度としては、予算は予算という特別の形式をとることを要求されている。したがつて予算は法律ではない。旧憲法では「国家ノ歳出歳入ハ予算ヲ以テ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ」とあるから、予算という特別な形式でなければならぬとされていた。現憲法にはそのような規定はないから、財政法で決めれば、法律と同じような形式をとることも可能と考えられる。しかしそのためには、今まで慣行してきた制度を根本的に直さなければならない。それに後にも述べるように、予算と法律とは成立要件も異なるのであるから、形式も違えた方が実際上便宜である。

㈡　英米では、歳入歳出を一体にした予算という概念がない。個々の歳入、個々の歳出が法律の基礎によつて認められることになつている。西独、フランスでは英米と異なり、予算全体を一体として法律（予算

法)の形式をとつている。そのなかには起債法や税法などが含まれている。いずれがよいか、一利一失であるが、私見としては、わが国の現制度がよいと思う。財政計画の全体を知ることは、どうしても必要であり、法律とは性質上異なるものであるから、その全体を特別の形式とする方が便宜である。個々の歳入歳出を個々の法律で認めても、全体の姿は何等かの形式で知り得る方法がなければならない。

一　予算総則

予算総則の内容は、財政法第二十二条に規定されている。予算総則には、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為に関する総括的規定を設けるほか、当該年度における公債、借入金の限度額、大蔵省証券の発行最高額その他予算の執行に関し必要な事項について規定することになつている。要するに、歳入歳出予算以外において、毎年度の財政運営に必要な基礎的事項について、国会の議決を求めておく形式である。なお予算総則は、条文の形式になつているため、通例、予算条文ともいわれている。

註　(一)　国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入をもつて、その財源としなければならないが、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については国会の議決を経た金額の範囲内で公債を発行し、又は借入金をなすことができる(財政法第四条)。また、すべて公債の発行について日本銀行に引き受けさせ又は日本銀行から借入金をすることはできないが、特別の必要によつて、国会の議決を経た金額の範囲内では、これが認められることになつている(財政法第五条)。その例はまだないが、これら金額の限度額については、予算総則に記載して議決を経ることになる。

(二)　昭和三十五年度一般会計予算総則第七条　国が昭和三十五年度において、財政法第七条第一項の規定により大蔵省証券を発行し、又は日本銀行から一時借入金の借入れをしていることのできる金額の最高額を

一〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇円と定める。

二　歳入歳出予算

歳入歳出予算が予算の実体であることは、くり返えし述べるまでもない。予算が一会計年度内における収入支出の見積であるというのは、この歳入歳出予算のことである。かつ、歳入歳出予算は、形式的にも予算の大部分を占めるものである。予算書では甲号と呼ばれる。なお歳入歳出予算は、一定の方式によつて区分しなければならないが、この点は後に述べる。

三　継続費

継続費は、工事製造その他の事業で完成に数会計年度を要するものについて、経費の総額及び年割額を定め、あらかじめ国会の議決を経て数年度にわたつて支出するものである（財政法第十四条の二）。たとえば、河川のダムなどの築造で完成に数年間を要するような場合、しかも一ヵ年ごとの工事では、効用を発揮し得ないような場合、事業を計画的にやろうとすれば、完成までの数ヵ年度の経費総額をまとめて、あらかじめ議決を受けておく必要がある。その場合の議決を求める形式が継続費であり、予算書では乙号となつている。

継続費の制度は、財政法制定後、昭和二十七年度の改正によつて初めて認められることになつた。関門トンネルの如き、貫通してはじめてその効用を発揮し得るものであるにかかわらず、単年度ごとに見通しの困難な工事を続けていたところ、継続費という制度ができてその弊が救われるようになつた。

継続費は、予算の単年度制に対する例外である。継続費は後年度の年割額の経費についても、議決

を経るが、それはそれぞれ当該相当年度の歳入をもつて支弁されるのであつて、その財源たる歳入は、示されていない。にもかかわらず、歳出だけ、あらかじめ定められることになる。したがつて、継続費の種類があまり多く、金額も巨額にのぼり、また長く後年度にわたり拘束するものであつては、財政統一の原則をみだる。よつて、財政法は継続費を特に必要な場合に限定し、かつ、年限も当該年度以降五ヵ年度以内に制限し、ただ国会の再議決によつて、さらに年度を延長することができるとしている（財政法第十四条の二第二項）。

註　㈠　旧憲法には継続費の規定があつた。第六十八条に「特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝国議会ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得」とあるのがそれである。

現憲法には、特にそういう規定が設けられていない。したがつて、財政法制定の際にも、新憲法でこの制度が認められるか否やについて議論があつたが、政府としては、財政処理の権限として、国会の議決を経た法律で規定すればできるという考え方をもつていた。ただ終戦以後、経済不安定の事情のため、数ヵ年度にわたる一定の計画を立て、これを執行するようなことが許されなかつたので、継続費の制度を設けるに至らなかつたものである。

㈡　継続費が憲法上認められるものであるかどうかは、憲法第八十六条に「内閣は、毎会計年度の予算を作成し」とある、その毎会計年度とは、一年だけに限るかどうかにかかつている。つまり毎会計年度の予算という以上一年間の予算であつて、継続費のように二年度、三年度の分も一時に作成するようなことは憲法第八十六条に違反するという議論がある。

しかし毎会計年度とは、その一年度だけであることは原則であつても、毎会計年度の予算を提出するに際し、後年度の分まであわせて予算額の確定を求めることは、決して第八十六条に違反するものでない。これは予算繰越という制度が、当該年度の予算として認められながら、国会の議決によつて、翌年度において使

用し得るという会計年度独立の原則に対する一種の例外と相似たものと見ることができよう。いやしくも国の財政を処理する権限を国会の議決に基づくとする以上、国会の議決を経た法律によつて、かかる制度を立てても、何ら憲法違反とはならないというのが一般の解釈である。

㈢　会計年度独立の原則と予算の単年度制の原則とは、よく混同せられる。財政法第十二条に規定している毎年度の歳入歳出の見合、すなわち毎年度の経費は、その年度の歳入で支弁することを会計年度独立の原則というならば、継続費は、この原則の例外とはいえない。しかし予算は、毎年度その年度分だけとして定められるとのことをも含めて会計年度独立の原則というならば、継続費はまさにその例外になる。歳出予算の繰越はいずれの原則をとるにしても、その例外になる。

四　繰越明許費

歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基づき、年度内にその支出を終わらないものについては、あらかじめ国会の議決を経、翌年度に繰り越して使用することができる（財政法第十四条の三）。その議決を経る形式が繰越明許費である。予算書では丙号で表示される。繰越制度については、後に詳細に述べる。

五　国庫債務負担行為

国庫債務負担行為についても後に詳細に述べるが、旧憲法時代においては、予算外国庫の負担となるべき契約として、予算とは別の形式にせられていた。現行制度においては予算の一部となつた。国が債務を負担するについて、国会の議決を求める一形式である。予算書では、丁号で表示される。

註　旧憲法時代の予算は甲号歳入歳出、乙号継続費、丙号繰越明許と三部分から成つていた。

第三節　予算の効力

予算は、国会の議決をもつてその成立上の要件とし、さらに効力発生の要件とする。そして、その効力は、原則として一会計年度間に限られることは、すでに述べた。

次は、その予算の効力の具体的内容であるが、それは形式的意義における予算の内容によつて、おのおの異なる。たとえば、予算総則は予算を運営するうえの基礎的事項等について権限を得ることになるのであるが、特に重要なのは歳入歳出予算の効力である。つまり歳入歳出予算は、予算の本体ともいうべきものであるが、これに対して、国会が議決し、その効力を与えている意味が歳入と歳出とで異なる。すなわち、歳入予算は一応の収入の見込みであつて、これだけをとるべしという命令を与えるものでないことはもちろん、これだけとつたら足りるという許容を与えるものでもない。歳入は、すべて法規の命ずるところによつて、これを収納する。これは憲法第八十四条に、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」とあるところから来る解釈でもある。

歳入は法規の命ずるところによつてその収入を得るのであるから、かりに実際の歳入が予算を超過することがあつても差し支えないし、また、これが不足することがあつてもやむを得ない。歳入予算以上に徴収してはならないとか、あるいは歳入予算に計上してあるだけは必ず徴収しなければならないということは絶対にない。その歳入が見積りより違えば、その見積りが妥当でなかつただけのこと

である。歳入不足で歳出の執行に支障があれば、内閣は、その歳出をそのまま使おうとする限り、憲法上許された範囲内において、別に財源調達の道を講じなければならないし、さもなければ歳出を節約するよりしかたがない。

註　かつて、徴税目標ということで、各税務署に徴税額が割り当てられたというので問題を起こしたことがある。しかし、この税の収入目標は、決してそれだけとらなければならぬという金額ではない。経済界一般の状況や当該署管内の経済事情から勘案して、この程度は収入があるであろうという一応の予測額にすぎないのであって、事情のいかんにかかわらず、必ずそれだけの額を徴収せよということではない。そのような措置は、違法である。ただ、そのような収入目標を設けたのは、昭和二十三年ごろの特異な社会経済事情のもとにあって、徴税を確保したいための一つの試みであった。

しかるに歳出予算の方は、内閣は予算金額を超過しては、一円一銭といえども支出することはできない。その金額とは具体的には各項の金額であるが、この項の金額を超過することはもちろん、項以外に新たな金額を支出することはできない。かつまた、項の金額はその項で定められた目的のためにしか支出することを許されていない。たとえ国庫に現金があろうともその金を出すことは許されない。例外的に予備費で予算を超過し、又は予算外に支出することは許されてはいるけれども、これは、後日必ず国会の承諾を得なければならない。

次に歳出予算の効力は、項の金額までは支出を許容する意味であるが、これは逆に、その金額まで必ず支出せよということではない。歳出で不用のものが生じたならば、決して使用すべきでない。また、支出に当たつては、できるだけ最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないので、

節約を旨とすべきである。これは財政が国民負担に関するものであることからする当然の結論である。ただし、歳出は全額使用するに及ばぬといつても、不用のものまで要求してはならないから、理由なくして不使用の場合には、政治的責任の問題にはなる。また、予備費を使用して一たん経費の支出を決定しおき、後日その必要がなくなつた場合には、予備費使用は取り消すべきである。同様に予算成立後、明らかに不用となる金額を生じたときは、適当な機会に修正減少の措置をとつておくのが望ましいであろう。

このように、歳入歳出は予算をもつて国会の議決を経なければならないとしても、歳入の収納は少しも予算の制限を受けないとするならば、何ゆえ歳入歳出予算として、歳入も一緒に国会の議決を経るようにしたかということになる。けだし、予算を財政権附与の形式として考える場合、その重要性は歳出にあることはいうまでもないが、歳出を支出するからには、必ずそれを支弁するだけの財源があることを前提としなければならない。財源の有無及びその多少を論ぜずして、歳出予算を議定しても、その任を全うすることはできない。歳出の審議には、まず歳入と対照して見て、その歳入が確実であるか、歳出の財源に無理がないかということが明らかになつて、初めて歳出の当否に及ぶことになるからである。したがつて、財政法は、歳入も歳出も一緒に予算に計上することを命じているのである。

予算の効力にはまた、国会に対するもののほかに、各行政府に対するものがある。内閣は国会に対して歳出予算の金額以上に支出することができない責任を負うが、各行政府においては、これだけの金を必ず使えということではない。各省においては、国会で議決を経た金額以内において、一定の金

額を留保して、下級官庁に予算を配賦することがある。この場合は各行政官庁はその金額以下で、金を使わなければならない。これは行政法上の予算の関係であることは前に一言した。これに違反することは上級官庁の監督を無視することではあるが、そのために憲法上の関係において、国会に責任を負うことにはならない。

第四節　予算と法律との関係

予算も法律も、ひとしく国会の議決を経て成立するものであるが、憲法上両者はまつたく異なる。まず形式からいうならば、予算は予算の形式で議決せられ、法律は法律という形式で議決される。また国会において、両院の議決が違つた場合、参議院で議決がない場合における両者の成立要件も異なつている。法律案について衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした場合において、衆議院で出席議員三分の二以上の多数で、再び可決すれば法律として成立する（憲法第五十九条）。しかるに予算の方は、衆議院と参議院と異なつた議決をして、両院協議会を開いても意見が一致しないときは、衆議院の当初の議決がそのまま国会の議決となつて予算は成立する（憲法第六十条）。また参議院が衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて、六十日以内に議決をしないときは、否決されたものとみなされるが、予算の場合は、国会休会中の期間を除いて、三十日以内に参議院が議決しないときは、衆議院の議決が、国会の議決とされる。つまり法律より予算の方が容易に成立するようにできている。この関係の詳細は後にも述べる。

提出権及び国会における審議権についても、法律案と予算とは明らかに区別されている。予算の編成権及び提出権は内閣だけにあるが（憲法第七十三条、第八十六条）、法律案は内閣はもちろん、衆議院、参議院のいずれにも提出権がある。それから、予算は衆議院に先に提出しなければならないが（憲法第六十条）、法律案にはこのような制限がない。

予算総則は、第何条とか、やや法文の体裁を備えているけれども、形式はあくまで予算であって、法律とは違う。外国には予算を法律の形式で成立させている例がある。英米系の制度はおおむね法律で予算の支出を得せしめるという行き方であり、予算として国会へ提出されるものは、単なる見積に過ぎない。この見積に基づいて具体的の支出許容が法律で行なわれる。したがって、見積である予算は法律上の効力を持たない。しかし、わが国では予算という形式でなければ、経費の支出ができないという意味において、形式そのものから違っている。つまり実質からいうならば、予算は国会が内閣に対して財政権を附与する形式として内閣対国会の関係である。しかるに法律は、国家が国民に対して意思表示をする国家対国民の関係になる。もっとも、形式上の法律は必ずしも国家対国民の関係を規定したものばかりではないが、両者形式を異にする本質はそこにある。

なお、そのほかの違いとしては、予算の効力は原則として一会計年度限りであるが、法律の効力は一回限り、又は一定の期限を限り効力を有するものは別として、大体において永続的性質を持っている。また予算は政府並びに政府所轄の官庁を拘束するものであって、政府の機関は、国内国外いずれにあろうと、その効力に地域的な制限を受けない。たとえば、在外公館にしても国の予算による拘束

は受けるのであるが、法律の効力は、特別のもの以外に及ばない。

註　予算が歳入及び歳出の実体を意味するものであること、そして法律とは異なる形式であることは、わが国予算制度の基本的性格である。英国には歳入予算はない。英国では、古くから所得税の税率は毎年定められ、これを規定したり、その他歳入に関する事項をまとめた歳入法 Finance Act が毎年議会で議決を受ける。歳出予算については、既定費は恒久法で、議定費は、毎年の法律でもつて国費の支出が許容される。アメリカにおいては、一九二一年の予算及び会計法以来、大統領が歳入歳出を内容とし、これを分析し説明した予算書を国会に提出する。国会はこの予算書を基礎に審議し、その支出許容についての法律（Appropriation Act）を自ら立案する。

以上の如く、予算と法律とは形式的にも実質的にもその性質、効力を異にしているから、予算をもつて法律を変更することはできない。また、法律をもつて予算を修正することもできない。そしてこれは憲法上に定められた本質的差異であるがために、たとえば財政権限委任法といつたようなものを制定して、爾後予算は国会の議決を経ることを要せずとしたり、また、一たん成立した予算を法律で変えることができるようにすることは、憲法の建前上許されないことである。予算と法律とは別個に成立するものであるから、法律をもつていかに国が義務を負担しても、予算がなければこれを現実に執行することができない。法律上の義務費については、国会の議決は実質上いろいろな制限を受けるかもしれないが、理論的には、法律の如何にかかわらず、何らの制限もなく、自由に議決ができる。逆に、法律案が否決されたり、また修正された場合には、その法律の執行に関する経費の予算は、たとえ予算として成立していても、その関連部分に関する限り、内閣は、これを使用することができな

い。法律で、具体的に、これこれの経費を支出せよとか、あるいは支出するなとしても、そのこと自体は、予算の編成上制約を受けることはあつても、それがその法律のとおりにならなくてもやむを得ない。そのための責任は法律的な責任でなく、政治的な責任である。

しかし、いかに国の内部において、予算と法律と形式が異なるからといつても、国家意思が二つになるのは不合理であるから、両者のもたらす結果には、できるだけ調和と統一が保たれなくてはならない。たとえば、ある法律案が修正されて、これに関係ある予算がまだ国会で審議中であるという場合には、理論的には修正されねばならない。従来かかる例は間々あるのであつて、昭和二十三年度予算においては、国有鉄道の運賃法案の修正があつて、衆議院で審議中の予算に対して修正書を出したことがある。帝国議会の時代にも増税案の修正に伴つて、歳入予算を変えるかどうかという問題が起こつたことがある。理論的には税法の修正に伴つて、歳出予算を修正減少しない限り、別途に財源を増加しなければならないことになるが、多くは政府において歳入調達に努力をし、あるいは自然増収等によつて財源不足を補填し得るというようなことで、予算を修正することなしに通した例もないではない。

註　(一)　昭和二十五年度の予算について、ポツダム政令をもつて、警察予備隊と海上保安庁の経費を国債費から移用したことがあつた。これは法律をもつて予算を変更するものではないかという疑念が強かつたが、政府としては、これは財政法第三十三条に規定する移用を法律に代るポツダム政令で行なうものであつて、予算実行上の措置であり、予算そのものを変更したのではないという立場をとつた。

(二)　収入支出を、法律の形式によつている英米でも、歳出予算法(支出承認法)で一般法律の規定を変更することはできない。また、一般立法で歳出予算を計上することもできないという政治慣習がすでに確立している。

予算の統一性保持の必要性からして、これは当然のことである。

(三)　法律の改正を予定して、その内容によつて予算を編成し、国会に提出する例は幾多ある。これは法律違反ではないかという議論があるが、同一の国会に当該法律案が提出される限り、国家意思の分裂はないので、何ら違法ではない。事実法律を改正した後でなければ、その予算が出せないとなると、実際上、予算の編成はできないことが多い。問題となる多くの場合は、法律による予算を減額して出した場合であり、増額している場合は文句がないのでは勝手であろう。

第三章　予算の種類及び態様

第一節　一般会計予算と特別会計予算

一　一般会計予算

国の会計は、元来一個のものであつて、あらゆる歳入歳出は一団として経理すべきものである。これを予算の単一主義又は総予算主義と称している。これは、予算の理解を容易ならしめる点からいつても、また、財政の紊乱を防止する点からいつても要請せられる理想である。旧会計法第二条はこの点を明らかにして、「租税其ノ他一切ノ収納ヲ歳入トシ、一切ノ経費ヲ歳出トシ、歳入歳出ハ之ヲ総予算ニ編入スヘシ」と規定している。これに対し、財政法では、このような規定がなく、かえつて、第十三条に「国の会計を分つて一般会計及び特別会計とする。」とし、あたかも予算単一主義の原則を放棄したもののごとくである。しかし、これはできるだけ、単一主義をとり、一般会計に統一すべきを原則とし、他方一般会計のほかに特別会計として別途経理するものがあることはやむを得ないと認めているものである。全体を一般会計に入れることは、実際上の不利不便でなしに、かえつて財政の明確適正化を期するという制度本来の趣旨にも反すると思われるに至つたからである。したがつて、

わが国の予算は国家の基本的な経費、あるいは重要な経費を含んだ一般会計予算と、特別の収入、特別の支出を持つて特別な経理をする特別会計予算とから成つている。そして「各特別会計において必要がある場合には、この法律（財政法）の規定と異なる定めをなすことができる。」（財政法第四十五条）ことになつている。

註　政府の企業に関する特別会計においては、収入支出を現金の収支でなく、債権債務の発生主義に基づいて経理することにしている。その他特別会計では、予算の執行について財政法の例外を規定しているものが多くある。

二　特別会計予算

特別会計は、国の歳入のうち、特別の種類に属するものをもつて、特別の種類に属する歳出の財源に充てる特別の経理を行なうための会計である。財政法第十三条にも規定するとおり、特別会計を設置するには、法律によらなくてはならない。特別会計の数、その種類は、年とともに変遷しており、必ずしも一定の形式のものに限られるわけではない。特別会計の数は、昭和三十五年度においては三十九に及んでいる。

財政法では、特別会計の設置を、特定の事業を行なう場合、特定の資金を保有してその運用を行なう場合、その他特定の歳入をもつて特定の歳出に充て、一般の歳入歳出と区分して経理する必要のある場合に限つている（財政法第十三条第二項）。しかし、特別会計の形式にはいろいろある。現行の特別会計を、この三つの場合のいずれかに分類することは、見方、考え方もあり、正確を期し難い。要す

るに、一般の歳入歳出と区分して整理することの必要性が特別会計設置の理由であり、その必要性で特別会計が分類される。ただ私見として一応試みてみれば、次の如くになる。

㈠　企業特別会計

企業特別会計は、国が経営する企業に伴う収支を経理するための特別会計であつて、その特色とするところは、経営の方式が一般の行政と違つて、企業としての独立採算制を採用し、複式簿記による経理方式をとつているところにある。現行の特別会計でこれに属するものとしては、造幣局、印刷局、国有林野事業、アルコール専売事業及び郵政事業の五会計である。

㈡　行政的事業特別会計

国の行政として行なう事業の収支を別途に経理するものであつて、企業形態をとらないものである。その多くは保険事業であるが、その外の行政的事業もある。保険事業その他国が行なう事業については、その性質上、収支相関連し相償うべきものであるから、一般会計と区分し、特別会計で経理することが経理を明確にするゆえんであるし、また運営上も便宜である。国が保険事業を経営する場合には、大体特別会計を設置するのが例であり、現在これに属するものとしては、厚生保険、船員保険、農業共済再保険、森林火災保険、漁船再保険、中小漁業融資保証保険、輸出保険、木船再保険、自動車損害賠償責任再保険、簡易生命保険及び郵便年金、労働者災害補償保険及び失業保険の十二会計がある。

保険事業以外の行政事業の会計に属するものは、貴金属、郵便貯金、国立病院、あへん、食糧管理、

糸価安定、自作農創設特別措置、開拓者資金融通、特定土地改良工事、特定港湾施設工事、道路整備、治水といつた種類のものがあげられる。

(三) 資金運用特別会計

資金運用特別会計は、一定の資金を保有し、運用し、これに伴う収支を一般会計と区分経理するために設けられた特別会計である。この会計に属するものとしては、資金運用部、外国為替資金、産業投資、経済援助資金、余剰農産物資金融通がある。

註　経済援助資金は、MSA小麦資金、余剰農産物資金融通は余剰農産物関係の見返資金である。

(四) 資金整理特別会計

資金整理特別会計は、一定の資金を特定の目的のために整理するものであつて、一般の国民負担に基づく収入、支出とは別に、その目的そのもののための経理を明らかにするものである。前の資金運用会計とあわせて資金会計という名称で統一されることもある。この特別会計に属するものとしては、交付税及び譲与税配付金、国債整理基金、賠償等特殊債務処理、国有財産特殊整理資金、特定物資納付金処理といつた会計がこれに入る。

註　特別会計は、自収自弁が原則である。しかし、行政的事業会計(たとえば、道路整備、治水)、資金整理特別会計(たとえば、国債整理基金、賠償等特殊債務処理)のあるものは、一般会計からの繰入金を歳入としており、完全な意味においては、自収自弁の会計とはいえない。

三　予算の総量(予算純計)

一国の歳入歳出は、一つの予算に編入することが原則であるけれども、以上のように特別会計の数が多く、これに、それぞれ各別の予算があると、国の予算はまことに複雑であり、かつ難解となる。しかも、これらの会計は単純に多数のものが並立しているわけではない。その間に主従の関係があり、かつ相互に非常に複雑な交渉関係をもつている。一般会計を幹として、これに多数の大枝の特別会計がある。この大枝から、これに従属している小枝の特別会計が出ている。またある種の特別会計には、その会計自身の内部において、細枝ともいうべき勘定があるといつたぐあいである。そして、これらの一般会計の大幹、特別会計の大枝、小枝、細枝の間において歳入歳出が彼此重複する関係に立つている。これを二、三の例にとつて見ると、印刷局特別会計、アルコール専売事業特別会計においては、その収入の中から支出を引いた益金を、一般会計の歳入に納付することになつているので、一般会計に納付される益金だけは、特別会計の歳入と重複されて予算に計上せられていることになる。さらに、健康保険の被保険者を国立病院に収容する場合には、保険給付費が国立病院の収入に入り、特別会計の間に、歳入歳出の重複が起こる。それから厚生保険特別会計では、健康保険、年金及び業務の三勘定に分かれており、業務勘定の経費は健康保険及び年金の勘定から繰り入れられることになつている。この場合には、一会計の勘定間に重複計算が行なわれることになる。また郵便局で取扱つている事務について見れば、郵便局の経費は、一応郵政事業特別会計で支弁するのであるが、その経費は本来の郵便、為替のほかに貯金関係として大蔵省資金運用部から、簡易生命保険及び郵便年金の仕事をしている関係で、この会計から、また一般会計の歳入歳出の現金の収納支払を取り扱つている関係で、一

般会計から、それぞれ経費をもらう。したがつて、これらの諸会計の間において、重複関係を起こしている。なおまた、一般会計だけにおいても、刑務所の作業費で作つたものに物品税がかかると、一般会計の歳出をもつて、一般会計の歳入に入れることになる。

こうしたわけで、国の予算の総量は、単に一般会計の予算総額を見ただけではもちろんのこと、特別会計の予算まで単に形式的に合計しただけではわかるものではない。これらの会計相互間、勘定間等の重複しているところを、おのおの控除して見なければならないのである。この会計間の予算の重複額を控除した予算の総額を、一般に予算の総量又は予算純計と称している。

註 (一) 昭和三十五年度の一般会計の当初歳出予算の総額は一兆五千六百九十七億円、特別会計の歳出予算総額は三兆五千四百九十億円、政府関係機関の予算総額は一兆三千八百三十億円、この単純な合計は六兆五千十七億円程度であるが、純計で見れば四兆八百二十六億円程度であるから、いかに予算純計額と単純な予算の合計額と、かけ離れたものであるかがわかるであろう。

(二) 予算の純計は、国と国以外のものとの間における形式的な金銭の出入の総計を示すという意味を持つが、単にそれだけのことであつて、それがどういう意義を有するかについては、現在までのところ、資料として十分役立つているとはいえない。また、それは純計の分析研究が未だしいからでもある。昔と違つて国家の営む行為の範囲が非常に大きく、かつ複雑となつて来たので、単に昔に比べて歳入歳出の純計が大きいからといつて、財政が放慢であるとか、国民負担が高過ぎるとかいうことには決してならない。右に述べた四兆八百億円程度の純計額のうち、食糧の売買だけでも五千五百億円以上の金になる。郵政事業で千九百億円、交付税及び譲与税配付金で二千八百六十五億円以上の出入りがあることを考えれば、必ずしもこのぼう大な数字に驚く必要はない。国鉄、専売、電々の公社予算を考えると数字はさらに違つてくる。国の財政は、

直接間接国民の負担に関係することではあるが、その関係の仕方程度は、いろいろある。たとえば、税金のように反対給付の特定なくして強制的に負担するものがある。これに対する歳出は、税金の行方として検討さるべきものである。しかし、手数料、授業料等の負担は、なければないに越したことはないが、一応その負担による対価は特定している。社会保険であれば、強制的ではあるが、保険料を負担して現在及び将来において保険給付を得られる。鉄道や郵便も対価がはつきりしている。その利用が必ずしも強制されているとはいえない。簡易生命保険や郵便年金は、完全に自由意思で国家機関を利用するか否かによつて予算が動く。しかも以上諸種の負担と反対給付の関係は、国民の全部に及ぶこともあれば、一部のものだけのこともある。このようないろいろな性質を持つ歳入歳出が一本の数字で現わされ、何等の関連が示されていないのでは純計は大した意味を持たない。今後純計をどのような目的をもつて完成させて行くかは重要な研究課題である。

第二節　本予算と補正予算

一　予算補正の必要性

一般会計においても特別会計においても、およそ一会計については、ただ一つの予算をもつて歳入歳出を網羅し、統一するのが理想である。しかし予算の性質から、一たん予算を組んだ後の事情の変更によつて、その予算に過不足を生じ、またその内容をかえる必要が起こつて来ることはやむを得ない。こういう必要やむを得ない場合に、当初でき上つた予算を変更する予算が補正予算である。そしてこの場合、基本の予算を本予算とし、これに追加をしたりあるいは内容を変更したりする予算を補正予算又は予算補正といつている。

法律の規定には、本予算及び補正予算ということばはない。財政法の規定によれば、追加予算と予算の修正ということばがあり、これを合わせて補正予算というのが予算用語である。予算は、財政法の規定（第二十七条）によると、前年度の十二月中に国会に提出するのを常例とすることになつている。もつとも、財政法制定以来いまだかつて前年度の十二月中に提出されたことはないので、大体一番早くて一月ごろというのが最近の例であるが、いずれにしても、予算の編成には相当の期間が必要であるから、一たん提出し、また国会の議決を経て成立した後において、時日の経過によつて事情も変わり、これを直す必要が起こつて来るわけである。もちろん予算には予備費が計上されており、経費が不足したような場合ある程度対処できるけれども、それでは及ばないことがある。また、予算の内容を変更することは、予備費ではできないことである。

註　補正予算ということばと予算補正ということばとの相違は、改正法律案と法律改正案とのことばの相違程度のものである。ただし、改正法律案という場合は、改正するための法律案そのものを意味する場合と、改正された結果の全法律案を意味する場合とある。補正予算は、本予算とは別個の予算で、本予算を補正した結果の全体の予算ではない。したがつて、国会に提出する議案の形式としては、まぎれを避けるために、予算補正ということばを使用するならわしになつている。予算自体の内容を意味するものとしては、補正予算で差し支えない。

二　本予算及び補正予算の一体性

本予算と補正予算とは、おのおの別個に成立し、施行されるが、元来補正予算は、本予算の事項、金額を追加し又は修正するのであるから、その成立の上は本予算及び補正予算を通計して、全体とし

て実施されることになる。したがつて、ある年度の予算総額を知ろうとする場合には、本予算の外に、本予算提出後国会に提出成立した補正予算のすべてを総計して見なければならない。なお、補正予算の内容が本予算の金額を修正減額する場合には、減額せられた結果が当該年度の予算となることはいうまでもない。

註　㈠　昭和二十二年度においては、撤回された分を含み前後十五回補正予算が提出され、本予算、補正予算を合計した結果は、当初予算の倍額近くにも達したことがある。最近、補正予算は大体年度内に一、二回で済んでいるが、必ずしもこれに限るわけではない。

㈡　わが国では、本予算はもちろん補正予算を合した予算の総額、項別金額はいつ現在でもはつきりし、かつ公表されている。しかるにアメリカでは、歳出予算法が個別に議定されるため、予算の現在額はなかなかつかめない。当初案が修正加除された全体の最終予算の姿は、予算局で整理されているだけである。もちろん確定的数字として公表されてもいない。

三　補正予算の種類と内容

財政法第二十九条によると、「内閣は、予算作成後に生じた事由に基き必要避けることのできない経費若しくは国庫債務負担行為又は法律上若しくは契約上国の義務に属する経費に不足を生じた場合に限り、予算作成の手続に準じ、追加予算を作成し、これを国会に提出することができる。」（第一項）とし、また、「予算成立後に生じた事由に基いて、既に成立した予算に変更を加える必要があるときは、その修正を国会に提出することができる。」（第二項）としている。前者の場合が追加予算、後者の場合が修正予算である。

追加の補正予算は、新しい事項を追加したり、既設の項の金額を、追加増額するものである。ところが修正の補正予算は、予算の変更であるから、金額についてだけに限られない。もちろん金額の追加も予算の変更であるけれども、この場合は、追加以外の変更である。歳入歳出予算についていえば、項の金額を全減又は一部を減額したりする内容のものである。必要があれば、項の名称を変えることもできる。予算総則、継続費、繰越明許費、国庫債務負担行為についても、新しい事項を追加する場合が追加予算であり、既設の事項の内容、条件等を変更するものであれば、修正予算ということになる。もちろん、歳入歳出予算以外においては、追加予算、修正予算といつても形式の相違にとどまる場合がある。たとえば、予算総則に規定されている大蔵省証券の発行限度額を変更する場合、「何円を追加する。」という形式にすれば、追加予算であるし、本予算に定められている「何円」という金額を「何円」と改めるという形式をとれば修正予算となる。

なお、一つの補正予算で、追加と修正と両方の内容を持つことはいくらでもあり得る。むしろ最近の例では、両方の性質を兼ねているのが普通である。法律上はそれぞれ別個の性質であるものを、あわせて補正という名称にしたのは、単に便宜のために過ぎない。

註　㈠　地方公共団体の予算には、古くから追加更正という制度があつた。更正は修正に当たる。

㈡　旧憲法時代の追加予算は各議会ごとに追第何号という形式で提出されていた。現在は各国会を区別せず、一年度を通し番号で補正第何号という形式にしている。追加と修正を各区別すると、追第何号、修第何号、それに追加と修正とを含む追修第何号という予算が現われてはわかりにくいので、補正という名称一本にしたものである。

修正予算の制度は、旧憲法及び旧会計法時代にはなかつた新しい制度である。当時は予算が成立した後、事情の変化に応じて内閣限りで自由にその成立予算を編成替して実行したことがしばしばあつた。そしてこれを実行予算と呼んでいた。つまり予算に対する国会の議決は、その支出の最高限度を国会が承認したのであるから、その全額を支出しなければならない義務は、内閣にはないとの見解からである。したがつてその最高限度の金額の範囲内において支出するのであるから、その差額を必ずしも減らす必要はない。ただその最高限度を越える必要がある場合、追加予算をとればよいという考え方であつたが、現憲法では、財政を処理する権限は全面的に国会に置かれている建前であるから（憲法第八十三条）、予算の執行についてもなるべく国会の議決を尊重して考えなければならない。ゆえに、一旦有効に成立した予算であつても、その内容を変更したり、あるいは、その金額まで使わなくてもよいというようなことであるならば、もう一度国会にはかつて、予算自体を変更して、それに基づいて実行するのが、その趣旨に沿うものである。また一方、もし全く従来どおり内閣限りで、予算の範囲内で自由に実行予算を編成して行くとするならば、かりに国会で増額修正をしても、内閣はこれを実行しないですむというような妙なことも考え得る。そこで、この予算成立後、従来のような実行予算を編成しなければならないような情勢である場合には、その修正予算を国会の議決を経てから実行するのが適当である。

もつとも右に述べた修正の必要性も程度の問題であつて、どんな軽微な事項でもそのような措置をとるのは繁瑣にたえない。また、場合によつては国会が開会されておらず、そのような措置をとり得

ないことがある。わざわざそのために国会を召集するまでもないこともあろう。要は常識的に国会の議決の趣旨に合するか否かで措置すればよい。

四　補正予算提出の制限

補正予算は、みだりに提出してはならない。財源があるからとて、直ちに補正予算を組むことは許されない。これは財政法第二十九条がその条件を規定しているのであつて、濫に流れ財政の放慢となるのを戒めるのである。ことに予算の編成を周到にし、その要求を節度あらしめるためには、一定の時期を画して、財政計画を確定する必要があり、その後勝手にこれに追加修正を加えることを許してはならない。

右によつて、財政法が補正予算を提出し得ることを認めているのは、具体的にいえば、追加予算の場合には、

（一）予算作成後に生じた事由に基づき、必要避けることのできない経費、若しくは国庫債務負担行為に不足を生じた場合

（二）法律上若しくは契約上国の義務に属する経費に不足を生じた場合

に限られる。つまり、予算作成後の事情変化と、義務費の不足の場合に限られる。そして義務費の不足は、予算作成後に生じた事由に基づくと否とを問わない。義務費は、国は当然支出しなければならないものであり、その事由が予算作成の前であろうと後であろうと、支出を免れる性質のものではない。予算作成の当時、義務費の不足することが判明しておれば、当然予算に計上しているであろうし、た

とえ判明せず、予算作成前の事由によるものであろうと、当然追加支出しなければならない。しかし義務費以外のものについては、作成当時の一定の時期を画して、必要な一切のものは予算に計上しておく建前である。したがつて、作成当時わかつていた事由によつては、追加予算の作成は許されない。この建前をみだると、補正予算を何回でも出すことになり、予算の統一をやぶることになる。

註 (一) 必要避けることのできない経費とは、災害等の如く緊急支出を要するものに限ると厳格に解すべきではない。必要避けることができないかどうかは、一応政府の認定によるものであり、国会は、その必要なしと判断すれば、否決又は修正を行なうべきである。

(二) 財政法では、経費の不足に追加するものとしているが、この経費の不足とは、本予算に計上されている経費の不足のことだけではない。予算全体についての不足も含まれる。したがつて、本予算に計上されていない新たな経費についても、追加予算ができる。

修正予算は、予算成立後に生じた事由に基づいて、すでに成立した予算に変更を加える必要があるときに提出できる。追加予算のように、特に経費の性質による制限はないが、予算成立後に生じた事由に基づくことを必要とするから、一たん本予算が成立した後でないと提出できない。追加予算は、予算作成後の事由であれば、予算成立前すなわち、本予算が国会で審議中においても、追いかけて提出することができるが、修正予算は提出できない。これは何故かといえば、建前論としては、修正は本予算があつてのこれに対するものであり、本予算のない以前において、その内容を変更する意味の修正はあり得べきでない。もしその必要があれば、むしろその本予算自体を撤回して、修正内容を加味して再提出するか、本予算に対する政府修正書（これは新しい議案を出すのでない。議案自体を修正する

のである。」を提出すべきものであるからである。たとえば法律の場合、既存の法律に対して改正法律案は出せるが、本体たるその法律がなくして改正法律案を提出する意味がないのと同じ理由である。

註　㈠　修正の補正予算が、本予算の成立以前には提出できないという原則は、実際問題としては多少不便がある。たとえば、本予算がある程度審議が進んだ後に、予算修正の必要が起こつた場合、一たん予算を撤回して再提出することになると、実際上審議期間が延びることも考えられる。かつまた、一たん衆議院を通過して参議院に本予算が廻つた後においては、すでに一院の意思が確定しているから、政府としては、予算案の撤回自体ができないし、議案の修正書を提出することも不可能になる。したがつて、本予算の成立を条件として、修正の補正予算を別個の議案として提出し、同時に審議が進行し得るようにする必要があるのではないかとの意見がある。

㈡　法律案の改正関係については、割合に寛に考えられている。ある法律案が国会で審議されている間に、その法律案を改正する別の法律案が同じく提出される例がかなりある。

㈢　補正予算が審議されている間に、結果的にその補正予算を変更する別の補正予算が提出される例はある。一の会期に数回も補正予算が提出されると、間々こうしたことが起こり得る。しかし、補正予算はあくまでも本予算と一体化して考えられるものであるから、理論上いけないことはない。

第三節　暫定予算

一　暫定予算の意義

財政法第三十条には、「内閣は、必要に応じて、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、これを国会に提出することができる。」とある。暫定予算は、ある年度の予算が当該年度開始前

に成立を見ない場合に、その予算が成立するまでの間、必要な経費の支出ができるように認められた暫定的な予算である。旧憲法の時代には、年度開始までに予算が成立しない場合には、前年度の予算を当該年度の予算として施行する旨の規定を置いていた。旧憲法第七十一条には、「帝国議会ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ」とあつて、その施行は勅令をもつて行なわれた。

現憲法は、この年度予算施行に関する規定を置いていないので、そのような場合に処する手段として、財政法によつて、暫定予算の制度を設けた。ただし、旧憲法の時代には、年度開始までに予算が成立しないと、その年度は絶対に予算の成立ということを考えなかつたのであるが、現制度では、年度開始後にも、なお、その年度の本予算が成立する機会があるものと考え、年度終了までには、必ず予算は成立するという前提に立つて考えられている。年度開始までに予算が成立に至らない場合としては、次のような場合が考えられる。

（一）予算を審議すべき時期に衆議院が解散されていて国会としての機能を果たし得ない場合
（二）予算を審議すべき時期に災害その他で国会の召集が不可能な場合
（三）年度内に予算が国会に提出されない場合
（四）年度内に予算が国会に提出されていても、いろいろな事情で年度開始までに国会の議決が得られない場合

右のうち（二）の場合は、単に理論上だけのことで、多くは（一）、（三）、（四）の場合である。財

政法制定後、暫定予算をもつて年度を開始した例のうち、昭和二十三年度、昭和二十四年度及び昭和三十年度は、政治事情で本予算の編成が遅れ、年度内に国会に提出に至らなかつた場合である。昭和二十八年度は、本予算が衆議院通過後、三月半ばにして解散となり、年度内に予算不成立で参議院の緊急集会に暫定予算が提出された。

註　昭和二十三年度の本予算は、昭和二十三年六月七日に、昭和二十四年度の本予算は昭和二十四年四月四日に、昭和二十八年度本予算は昭和二十八年六月十三日に(不成立予算は同年一月三十日に)、昭和三十年度本予算は昭和三十年四月二十五日に国会へ提出されている。

暫定予算が提出される時期は、財政法も規定する如く、その時の「必要に応じて」決められる。本予算の提出と同時に提出しておくことも考えられるが、今までの例からいえば、本予算が年度開始までに成立する見込みがなくなつたときに提出されている。その判断をいつ頃決めるかは、その時々の政治事情による外はないが、いざ提出となれば、両院合わせて一週間程度の審議期間を見て、その以前に準備をしておく必要がある。

註　(一)　暫定予算を本予算と同時に提出しておけば、年度末にあわてることもないが、実際上は予算審議を遅延させることがおそれられる。

(二)　暫定予算の提出時期については、第十五回国会の解散の場合に問題があつた。同国会では衆議院で内閣不信任案が成立し、解散になつたのであるが、当時昭和二十八年度予算は、衆議院を通過して参議院にあつた。憲法第六十九条では、内閣は不信任決議案可決後十日以内に解散か、総辞職かいずれかを選ばなければならない。解散するのであれば、その以前十日間の間に暫定予算を提出、可決を得た後に行なうべきであるとする向があつた。一理ではあるが、政治の実際はそうは行かない。解散は即日行なわれ、その後参議院

の緊急集会が召集され、暫定予算が提出された。

二　暫定予算の性質及び効力

暫定予算は、年度が開始されても予算が成立しない場合において、本来の予算が成立するまでの間、暫定的に実行される予算である。財政法で「一定期間にかかる」というのはその意味である。その期間は、本予算成立の時期如何によるが、従来の例からすれば、長くて三ヵ月ぐらいである。そして本来の予算が成立すれば、暫定予算の有効期間に関係なく、また支出残額の有無にかかわらず、その時に失効して、本予算に吸収される。そして暫定予算に基づいて行なつた支出、又は債務負担は、当該年度の本来の予算に基づいて行なつたものとみなされる（財政法第三十条第二項）。

註　(一)　暫定予算は、本来の予算が成立するまでの間、何回でも提出される。昭和二十三年度は四月から六月までの分として、四回にわたつて提出されている、昭和二十四年度は四月十五日までの分として一回であつた。昭和二十八年度は、四、五月分と六月分の二回、昭和三十年度は、四、五月分と六月分の二回であつた。

(二)　暫定予算を何回も掲出する場合、それは本来の予算と同じく補正の形式をとる。それは四月分暫定予算とか、五月分暫定予算とか、暫定予算が別々に数個あるのでなく、当初の暫定予算に期間延長の分を補正する考え方である。補正形式をとる以上、さきに出した暫定予算を後に修正減額することもできる。現に昭和二十三年度の暫定予算に、その例がある。

(三)　最初に出す補正予算の期間を、どう決めるかは、全く政治判断にかかる。予算成立時期を見込んで大幅の期間にしておくこともあれば、あるいは、予算審議の状況とにらみ合わせる考えで、比較的短かい期間にしておくこともできる。なお暫定予算の期間は、その予算総則に規定される。しかし暫定予算一体の原則からして、かりに前の期間に予定していた経費の全部又は一部を、その期間に支出せず、次の期間に支出す

ることは差し支えない。

暫定予算は、以上の如き性質を有するものであるが、国会の議決を要する予算であるという点では本来の予算と何ら異ならない。形式も暫定予算と称する以外全く同じである。ただその内容においては、本来の予算が成立するまでの暫定的なものであり、仮りなものであるから留意を要する。本来の予算の審議に影響を及ぼす重要な政策を実行するような経費を計上することは極力避けなければならない。その期間に支払わなければならない法律上の義務的な経費を主とすべきであつて、たとえば国債の利子、刑務所の囚人の食糧費、あるいは職員の給与費等最少限度のものに限るべきである。公共事業費についても、従来の継続を主として新規は避けるべきである。ただし、その期間内において時期的に必要とする最少限の事業分量は考えられてよい。なお、継続費の年割額については、すでに国会の議決を経ているから、あらためて暫定予算に計上する必要はないともいえるが、一定期間における支出の全体を示す意味では、これを暫定予算に含めて計上するのが適当である。

註　㈠　暫定予算の形式は、総則と歳入歳出予算だけである。継続費や、繰越明許費は必要ないし、国庫債務負担行為は大がい新規であり、暫定予算期間内に翌年度にわたる契約を必要とする場合は殆んど考えられない。

㈡　暫定予算は、本来の予算と等しく歳入歳出をあわせて計上する。暫定予算の必要性は歳出だけについてあるのであつて、歳入は、当然法令の規定によつて入つて来るのであるから、あえて歳出に対応して、その額の歳入予算をかかげる必要はない。年度当初は歳出が歳入に超過する時期であり、暫定予算は、常に歳出超過で組まれる。しかし歳出の実際においては、多くの場合、前年度剰余金が現金として国庫にあり、専

売納付金に相当する流用現金もある。要すれば大蔵省証券も発行でき、実際上支障を生ずることはない。

㈢　暫定予算は、少なくとも当初提出される場合には現状維持で組まれる。新しいことをやつて本来の予算に影響を及ぼさないようにとの趣旨である。そのためには立法を要することがある。たとえば昭和二十九年度限りの補助金整理の臨時特例法を延長したり、昭和二十九年度末で切れる租税特別措置法に規定される減免税期間の延長等が、昭和三十年度の暫定予算に関連して行なわれた。本予算が提出されての後の暫定予算は、当初のものとは多少弾力性をもつて考えられよう。殊に本予算の内容をなす法律がすでに通つた後においては、その経費を暫定予算に計上しても、苦情は出ないはずである。

㈣　継続費の年割額は、理論上は、暫定予算の有無にかかわらず使用ができる。それは、当該年度の予算として、すでに国会の議決を経たものであるからである。丁度前年度からの繰越予算が、あらためて国会の議決を経ることなく使用し得るのと同様である。しかし慣例は、継続費の年割額といえども、暫定予算の間に支出予定のものは計上されることになつている。これは、その期間中の支出額を明らかにするという意味に過ぎない。継続費年割額も本来の予算に計上されるのであるから、本来の予算に吸収されることになる暫定予算でも計上しておくとの意味と、その額は既定額であつても、修正し得る性質のものであるから（財政法第十四条の二第二項）、暫定期間においても取扱いを慎重にしておこうとの意味である。ただ既定の事業であるからには、他の新規の経費とは別に、当然その事業の継続を予定して歳出を計上してよい。

なお、最少限度の必要である暫定予算さえも、場合によつては年度開始までに存在していない場合もある。現に昭和二十五年度と昭和二十九年度では四月の当初二日間の間、暫定予算もなく、いわゆる予算空白期間をつくつた。したがつてこれを制度の欠陥として、たとえば、暫定予算が成立しないような事態を予想しなかつたのは、憲法の不備であるという見方をする向きもある。しかし立憲政治は結局政治の良識に基づく運営を期待しているのであつて、このような、暫定予算なくして年度が開

始する如き事態は予想していないし、また予想すべきではあるまい。国務は一日といえども曠廃させてはならないのであり、予算の空白によつてそのような事態が起ることは、政府も国会も極力避けなければならない。憲法はそのような健全な政治運営を期待し、したがつてその場合の起ることを予想せず、したがつてそのための規定をおかないものと考えなければならない。昭和二十五年度、昭和二十九年度のような事態が起ることは政治運営としてほめたことではない。

註　㈠　昭和二十五年度では、予算が年度内に成立することを予期しつつ、したがつて、暫定予算を提出するいとまなきままに年度を経過してしまつた。昭和二十九年度も同じような事態であつたが、参議院が衆議院の可決した予算を受け取つて後、三十日の期間内に議決せず、憲法第六十条第二項で、予算が自然成立となつたためであつた。

㈡　たとえ一両日の間といえども、予算が空白になつてまず困るのは、四月一日払の国債の利子である。国債利子は日本銀行にあらかじめ資金を交付しておくものであるが、実際は、日本銀行の立替払によつて処理された。昭和二十五年度では、毎月一日払の議員歳費が支払われなかつた（ために翌年度から歳費の支払期日が変えられた）。昭和二十九年度でも、中小企業金融公庫の職員の俸給支払が遅れたことがある。

㈢　わが国のような暫定予算に似た制度は、英、米、仏、ベルギーにもある。ただ英米とわが国とは予算制度が違い、わが国は予算の形式でなければ一文も金が支出し得ないのに対し、英米においては、いわゆる支出承認法という法律の形式で経費が出される。したがつて、英国では議定費（Consolidated Fund Service）といつて、一たん法律で議会の議決を得ておけば、年々あらためて議会の承認を得ないでも、当然支出できる。たとえば、国債の利子等は、当然、過去の法律によつて新しい予算をつくるまでもなく支出できる。また毎年議会の議決を必要とする議定費（Supply Service）についても、全体が成立する前に、法律でその一部を支出することができるようになつている。したがつて、形式は違うがこれが事実上の暫定予算である。

そして最近、英国では、年度当初は、このような暫定予算によるのが恒例の如くになつている。

㈣　フランスでは、暫定予算によつて年度を開始した年が六年間も続いたことがあるし、一年間を暫定予算で終始したこともある。アメリカの州では、予算がなくて、年度開始後しばらくの間、職員の俸給が払われなかつた事態もあるとのことである。

㈤　英国には租税の仮徴収の制度（Provisional Collectional of Taxes Act, 1913）がある。間接税の課税物件など、法律の改正に議会で本格的な審議が進んでいる間に思惑が行なわれるおそれがある。これを防止するため、蔵相の予算演説の直後、議会の全院委員会の決議で、一定の条件の下に、その案が法律になるまでの間、暫定的に新しい規定によつて税を徴収し得る制度がある。わが国では歳入の暫定予算は意味ないが、このような制度と結びつく場合においては、意義あるものとなろう。

暫定予算に対する国会の議決は、本来の予算についての議決と何等変わらない。なお、衆議院の解散によつて、年度内に予算成立の見込みなく、参議院の緊急集会に暫定予算を提出してその議決を求めた場合には、解散後の特別国会で、あらためてその案を衆議院に提出して、その同意を求めなければならない。昭和二十八年度の例がそれである。そして、国会開会後十日以内に衆議院の同意がない限り、暫定予算はその効力を失う（憲法第五十四条第三項）。ただし、予算の性質上その失効は将来に向かつてであり、過去において支出したものは、そのまま有効である。

第四章　予算の編成

第一節　予算の編成権

予算を編成し、国会に提出するのは、行政府であるところの内閣である。これは旧憲法におけると同様、現憲法においても明定するところである。すなわち、憲法第七十三条に内閣の職務として、第五号で「予算を作成して国会に提出すること。」と規定し、及び第八十六条では、「内閣は、毎会計年度の予算を作成して国会に提出する。」としてあるのが、それである。法律案を国会に提出することは、内閣はもちろん、衆参両院いずれもこれをなし得るのであるが、これに反し、予算については、両院の提案権は認められていない。予算は、必ず内閣において提案すべきものである。実際問題として、国会における決議あるいは要望等に基づき、あるいは国会立案の法律の結果として、予算が計上されることはあるけれども、提案者は、必ず内閣でなければならない。これは予算は内閣（政府）が使用するものであり、その内容を最もよく知るのは行政府であること、そして、国会はその使用を監督すべき立場にあり、使用を強制すべきものでないとの建前によるものである。

註　(一)　予算の編成というが、予算案の編成というのが正しい。予算の作成も、予算案を作成することであ

る。予算編成方針の作成から、予算案の作成に至るまでの一連の行為を予算（案）の編成という。

㈡　近代の予算は、その内容がますます広範囲となり、複雑となりつつある。したがつて、予算は、行政の内容をよく知悉し、また、そのための直接の組織をもつている行政府でなければ、事実上編成は困難となつている。ただ、あらかじめ国民の代表者たる立法府の意思を入れるという意味は、政党内閣制で解決される建前である。

㈢　予算の編成及び提出の権限が政府にあることは、諸国いずれもの例である。ただ、各国とも、わが国と予算制度を異にし、予算の編成及び提出の意味が多少違う。特に英米においては、政府が国会に提出する予算書は、歳入歳出の単なる見積りであり、わが国のように予算（案）そのものではない。この予算書に基づいて、個々の経費についての支出承認の法律（Appropriation Act）が作られる。そして英国では、古くより予算書（Estimate）は政府が編成するという慣例が確立している。予算の編成は、大蔵省が行なうが、軍部各省の予算は各省大臣から、民政各省及び歳入諸官庁の分は大蔵省から議会に提出される。米国では、かつては現在のように大統領の勧奨する予算書というものがなくて、議会の各委員会が各行政部の要求にかかる予算を、個々別々に支出承認する法律を作るやり方で、予算編成の不統一混乱の弊が甚しくなつた。かくて一九二一年予算及び会計法によつて、大統領のもとに予算局をおき（当初は財務省内にあつて、大統領の指揮を受ける特殊の地位にあつたが、一九三九年より大統領直属となる。）、全体的・統一的方針に基づいて予算局が予算を編成提出し、これによつて議会が審議し、支出承認法（歳出予算法）を立案するようになつた。

㈣　Appropriation とは、元来、割当ということばである。国庫資金の使用額を各省庁に割り当てるということから転化した。

予算は、内閣の編成するところであるが、内閣の内部の関係においては、予算編成に関する事務は、大蔵大臣に属せしめられている。大蔵大臣は、国の財務を総括する大臣であつて、予算の編成、執行、その他国庫、国債、国有財産等の事務を処理する。この地位にある大蔵大臣を、普通国庫大臣という。

国庫大臣ということばは、法律の明文にはないけれども、現に解釈上普通にいわれている。会計法規には、各省各庁の長ということばと、大蔵大臣ということばとが併わせあわれている。そしてこの各省各庁の長の中には、一般他省の大臣と同資格の大蔵大臣も含まれるのであり、ときには「各省各庁の長は、大蔵大臣と協議して」といったことばもある。この場合の大蔵大臣は、国庫大臣たる大蔵大臣であつて、所管大臣すなわち、一般行政大臣たる大蔵大臣が、国庫大臣たる大蔵大臣に協議するという二重人格の例は、常にあることとである。

大蔵大臣に予算編成事務を処理する権限が与えられているのは、歳入の大宗たる租税を徴収する権限と相伴うものである。さらに大蔵大臣は金融を主管する大臣である。財政と金融とが密接な関係にあることはいうまでもなく、両者一体の運営をはかるうえからいつても、大蔵大臣が予算編成の権限を持つことが適当とされる。

註　㈠　諸外国でも、予算編成事務は大蔵大臣が主掌するのが通例である。フランスでは、かつて予算大臣をおいたが、現在は大蔵大臣と合体している。ただ米国では大統領の直属部局として予算局をおき、財務省は予算編成事務を扱わない。しかし、予算局と財務省を一しよにせよという議もあり、その旨をフーバー委員会が勧告したこともある。

㈡　大蔵大臣は、予算編成について、特に各省大臣に優越する地位にはない。しかし、諸外国では法制上そのような権限地位を認めたものは少なくない。特に英国における大蔵大臣の閣内における権限は強い。総理大臣は第一国庫大臣(First Lord of the Treasury)であり、第二国庫大臣 (Second Lord of the Treasury)が大蔵大臣であつて、事実上副総理の地位を与えられている。

第二節　予算編成の方法

一　予算の概定

予算の編成は、通常覆審的手続をとつて行なわれる。予算は、国政運営の財政的基礎であるばかりでなく、国民の負担や国民経済の消長に関係することであり、政治的にも経済的にも重大な影響を持つものであるから、これを決めるための作業は、できるだけ慎重でなければならない。そこで予算の編成は、二段構えの手続で行なわれる。

それは、まず第一段では、予算案の基礎と輪郭とを概括的な金額できめる。そして、さらに第二段に、これを基礎にして、具体的な計数を盛つた予算の具体案を作成する段取りにしている。予算の概定とは、その第一段の手続、つまり予算の基礎及び輪郭をきめる行為である。そして、この基礎、輪郭をなす予定的計数を概算といつている。予算は、この概算に基づいて作成せられる。

国の営む国家活動はますます大きく、かつ複雑になつて行きつつある。したがつて、その財的基礎としての各省の予算要求も毎年ぼう大かつ複雑となつて行きつつある。数兆円、数千件に及ぶ各省要求を、初めから一々予算の形に組んで行くことは実際上困難であるし、また適当でもない。そこで、各事項について概括的な計数を算出し、その計数を積算した全体的な姿において、さらに、その結果を審査し調整して概算を決定する。そして、その後に、これによつて本格的な歳入歳出予算の作成にかかる。したがつて、この概算が決まるときには、国の行なう政策が決められているのであつて、そ

の内容が計数の形で決定されているものである。

註　(一)　覆審手続は、本予算についてのものであるが、巨額の補正予算にのぼる場合には、補正概算を組み、閣議決定することもある。

(二)　各省の大蔵省に対する概算要求額は、最近の状況をもつてすれば二兆三、四千億円、五千件を越える。要求書類は参考資料を入れて数万頁になる。昭和三十年度から標準予算制がとられたが、その以前は要求件数はさらに多かつた。

予算の概定順序は、主として財政法、会計法、予算決算及び会計令によつて定められている。これらの法令では、各省各庁の長がこれがためとる手続、各種の書類提出の期限、大蔵大臣が概算書を作製し、閣議に提出する手続等について規定せられているが、予算の編成は、こういう法律的手続のほかに、実際上の慣例及びその時々の政治事情等によつていろいろ動いている。したがつて、一概にいうことは困難であるが、最近における例に徴して、運行の大体を述べてみる。

註　各省各庁の長とは、衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長並びに内閣総理大臣及び各省大臣である。国会、裁判所、会計検査院は、その権限においては、政府とは独立の立場にあるが、予算については政府各省と同一である。

(一)　予算編成方針

毎年度の予算を編成するに当たつては、編成上の基本的な方針が樹てられなければならない。その方針が定まつて、はじめて予算の編成ができるというものである。

予算編成方針は、法令で定められてはいないが、実施上の必要と多年の慣行とによつて、大体制度

化されているといつてよい。予算編成方針は、大蔵省が立案して閣議の決定を経る。新年度における財政経済の状況について、一応の見とおしを立て、もつて国の財政のあるべき基本的な考え方を明らかにし、かつ、それによつて行なうべき政策の方向、内容等をきめるものである。

過去の例からすれば、予算編成方針の閣議決定が行なわれるのは、大体前年度の七月の中旬から八月の初旬にかけてであつたが、最近のように、政治事情、経済事情が複雑化し、変動の甚しい状況下においては、あまり早い時期にこれを決めることは困難である。たとえそれを決めても、後に変えねばならぬことも起こるし、それを避けようとすれば、いきおい抽象的なものとなり、単に各省が予算を要求するうえにおいての心構えといつた程度のものになつてしまう。事実最近ではそのような傾向が強くなりつつあつた。それで、ここ数年の状況としては、各省は各省で一応予算を要求しておき、その後に大蔵省が概算を決めるための方針として、予算編成方針を決めるといつた傾向になり、最近では、大体十二月中に、閣議決定が行なわれることが恒例となつた如くである。事実問題として、各省としても、毎年度の予算編成に当たり、実施したいと思うような政策はよくわかつており、具体的な方針がなくとも、予算の要求はできる。予算編成方針は各省の要求を見て決めることになる。

註　(一)　予算編成方針は、予算編成大綱と呼ばれることもある。(昭和二十九、三十年度の例)

(二)　各省が予算を要求してくる意味の予算編成方針の一番最近の例は、昭和二十六年度であつた。昭和二十五年七月十一日に閣議決定になつた。その後は、おおむね概算決定の直前に決められる例になつている。

(三)　予算編成方針閣議決定年月日

昭和二十七年度　昭和二十六年十二月二十一日

昭和二十八年度　閣議決定なし
昭和二十九年度　昭和二十八年十二月二十九日
昭和三十年度　昭和三十年一月十六日
昭和三十一年度　昭和三十年十二月二十五日
昭和三十二年度　昭和三十二年一月八日（同三十二年一月二十六日閣議修正）
昭和三十三年度　昭和三十三年十二月二十日
昭和三十四年度　昭和三十三年十二月十九日

㈣　昭和三十五年度予算編成方針

（昭和三四年十二月十八日閣議決定）

わが国経済の課題は、世界経済における貿易自由化の大勢に即応しつつ、わが国経済を一層安定した成長発展に導き、もつて国民所得の倍増を期し、国民生活の向上と雇用の拡大を図るにある。しかして、当面の景気動向は、根強い拡大基調にあることにかんがみ、昭和三十五年度における財政の運営は、さきに閣議了解を経た「今後の経済見通しと経済運営の基本的態度」にのつとり、健全財政を堅持して、財政面から景気に刺激を与えることを避け、通貨価値の維持と国際収支の安定を確保することを基本とする。

昭和三十五年度予算及び財政投融資計画は、この基本方針に基づき、

(1)　予算の財源は普通歳入により、財政投融資についても通常の原資によるほか、民間資金の活用については適正な規模によるものとし、

(2)　災害復旧と国土保全対策に最重点をおき、経費及び資金の重点的配分を徹底し、特に新規の事業はこれを抑制することとし、下記により編成する。

記

一　災害復旧に万全を期するとともに、国土保全対策について長期計画を樹立し、その推進を図る。

二　国民年金その他社会保障関係施策の推進を図る。

三　科学技術の振興、文教の刷新充実につとめる。
四　輸送通信その他産業発展の基盤を整備する。
五　農林漁業については、生産基盤の強化等によりその振興を図る。
六　中小企業については、その育成強化を図る。
七　貿易の振興、対外経済協力の推進につとめる。
八　一部の不振産業については、その合理化の進展にあわせて必要な施策を講ずる。
九　青少年及び婦人対策の充実を図る。
一〇　補助金等の整理合理化を行なうとともに、一般経費についても節約を行なう。
　機構の拡充及び人員の増加は厳にこれを抑制するほか、欠員についても原則としてこれを補充しない。
一一　税制の根本的改正の検討については、一層これを進めることとするが、昭和三十五年度においては、減税はこれを見送ることとし、原重油その他の関税の暫定減免措置の整理程度の改正にとどめるものとする。
一二　地方財政についても、国の財政と同一の基調によるものとする。

各省各庁が大蔵省に提出する予算要求の書類は、歳入歳出、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為の見積りについてである。これを簡単に概算見積または概算要求という。この概算見積又は概算要求の大蔵省への提出期限は、予算決算及び会計令（第八条）では、八月三十一日までとなつているが、状況によつて閣議申合で延ばされることもある。なお概算見積には、歳入も併わせて提出してくるが、その本体は歳出にあることはいうまでもない。

註　㈠　概算見積は法令上のことばで、歳入歳出を含む。これを大蔵省に要求してくる歳出の意味で概算要求という。したがつて歳入については、概算要求ということばはない。

㈡　大蔵省以外の各省各庁が提出する歳入概算見積は、主として雑収入で、大したものはない。

㈡　標　準　予　算

概算の要求においては、翌年度において必要とする経費の全体（継続費については翌年度以降の総額）が要求される。この翌年度における所要経費の全体について要求して来るということは、あるいは当然のようにも思われるが、実はこの点については、いろいろ研究を要する問題がある。数千億の予算について個々の経費から積算して盛り上げて要求書を提出して来るのであるが、それをまた大蔵省で一々説明を聞いて査定をするということは、限られた時日においては決して容易なことではない。したがつて予算編成に着手する以前に標準予算を作成しておいて、この標準予算に対して増減を要する経費、つまり新規経費のみについて各省が要求書を提出するというようなやり方も考えられる。従前ことに戦前においては、そのような方法がとられたが、戦後しばらくは、財政経済事情の変動が激しかつたためもあつて、翌年度において所要する経費の全部について、毎年見直す意味において、全体の要求書を出すようになつた。最近ようやく状況が安定してくるに及び、昭和三十年度から一部の経費について、標準予算制度がとられるようになつた。きまり切つた経費について、毎年同じような要求を出す煩わしさを避け、手数を省く意味から、あらかじめ基準額を決めておき、これに対して、増加や必要とする額を、新規経費として提出してくる仕組に改められた。

以上のように、概算要求書を各省が出すまでの間に、大蔵省では当該年度の標準予算をつくる。標準予算というのは、予算ではないのであつて、予算編成の基準となるべき額であり、予算標準額とい

うのが言葉としては適当している。これは一応前年度の予算額を基礎としてきめるのであつて、つまり前年度の歳出予算額から、前年度限りで翌年度には不用となるような経費、その年限りで当然減額する約束になつている経費、計画的に翌年度において年割額が減少することになつている場合には、その減少額を落とし、それから翌年度において当然増加する予定となつている経費を増額する。そうして前年度を基礎として、本年度の当然あり得べき姿として一応計算されたものが標準予算である。歳入予算についても、同じような方法で、標準予算がつくられる。標準予算は、概算をつくる基礎になるのであつて、標準予算の中で、さらに節約し得るものは減らし、新規に増加する必要のあるものは追加することによつて概算ができあがる。

註　(一)　標準予算額の全体に占める割合は現在のところ、未だ三分の一程度である。しかし毎年増やされてゆく傾向にある。

(二)　既定経費とか新規経費とか区別するのは、単に予算編成上の用語に過ぎない。旧憲法では、既定費については、帝国議会は政府の同意なくしては廃除削減ができないようになつていたが、現在この制度はない。標準予算額は、既定経費であるが、たとえ、前年度に計上されてあつても、あらためて見直すというのであれば、新規経費として扱われる。かつては、このような経費を皆増皆減の経費と称していた。

(三)　新規経費だけの要求にすると、どうしても既定経費の検討がなおざりになる。既定の経費にはいつておるものを、新規経費として二重に要求されて知らないでいることも起こる。さりとて、きまりきつた役所の事務費等の骨格的な経費まで、毎年同じ姿で要求させるのも無駄であり、それがために、重要経費の検討の方がおろそかになるおそれもある。毎年度の標準予算について、予算の編成前あらかじめ十分に検討する余裕があり、かつまた、年度経過の途中において、大きな変動を見ることがないような時期になれば、概算

要求は純粋の新規経費についてだけで足りる。

㈣　予算編成の姿は次のように画かれる。

前年度予算額
㈠　当然減少額
㈩　当然増加額
差引計
標準予算額
㈠　要求減少額（各省庁の自発的経費要求の減）
㈠　節減額（査定の結果による節約）
㈩　新規要求査定額
再差引計
本年度予算額

㈢　概算の査定

大蔵省は、右によつて提出された各省各庁の概算要求に基づいて査定を行なう。財政法は、「大蔵大臣は、概算の見積を検討して必要な調整を行う。」（財政法第十八条第一項）と規定しているが、この検討調整の事務的に現われた内容が査定である。この査定は、通常九月の中旬頃から一定の予定順序を定めてはじめられる。

それにはまず大蔵省は、各省各庁の所管側から、その概算についての詳細な説明を聴取する。必要な資料の提出をも求めて検討し、そして個々の経費について査定する。もちろん査定といつても無方

針ではない。それより以前において、大蔵省は翌年度の歳入歳出について、大体の目途を立てる作業をしておく。いわゆる予算推計というものであるが、前年度の予算を基礎にして、このままの事態で推移すれば、明年度は大体どんな姿になるであろうかの試算をしておく。そして各省の概算要求をも見、これに、さらにその年度としての政策的調整をも加えて、概算査定の目安となる概算概略案を策定する。何せよ、各省の概算要求は数千件、二兆円を超える巨額にのぼるものであるから、金額的に多少の目標を立てておかないと、一寸したことでずいぶんと方向が違つてくる。その方向を決めるためのものが概算概略案である。その目標に収めようと持つて行くことで、各個の経費の権衡ある査定ができる。素人わかりのすることばでいえば、いわゆる予算のわくというものであり、大蔵省は、この予算のわくである概算概略案を腹において個々の経費を査定し、その査定の金額を集計し、また概算概略案との照らし合わせをやつて、査定を再調整し、また概略案自体の再調整をも行なう。かくて、順次個々の経費の査定内容が固まり、概算案自体が決まつて行く。

註　(一)　予算推計は、前年度の予算が成立した直後から、その時々の事情に応じて何回でも繰り返えし調整作成される。予算推計から概算概略案に移る時期は、必ずしも画然としない。また、概算概略案自体を、予算推計と呼ぶこともある。実質上の差異は、単なる数字的推計か、これに対し政策的要請を加味し、調整してあるかにある。

(二)　予算査定に概算概略案を作るようになつたのは、ごく最近のことである。昭和二十五、六年度の頃、当該年度の補正予算と、翌年度の本予算とを合わせて、いわゆる十五箇月予算を決めたことがあるが、このときは概算概略案を閣議決定した。

㈢　多数経費の要求には、絶対的に不要と思われるものは、まずない。したがつて、経費の査定には、相互のバランスと、時期的なタイミングとが大きくモノをいう。その経費を認めると、権衡上他の経費がどうなる、現在の段階において他をすておいて、なお必要とすべきかといつた判断である。つまり、全体の林を見ながら樹を見なければならない。もちろん、その間に政策による飛躍も考えねばならぬことは、いうまでもない。

㈣　概算の決定

最近の例からすれば、大蔵省の概算査定が完了するのは、大体年末に近い。予算は前年度の十二月中に国会に提出するのを常例とするという財政法（第二十七条）の規定であり、また、通常国会は、毎年十二月中に開会するを例とするという国会法（第二条）の規定もあり、それに間に合せるためには、概算査定は、十月末から十一月始めには完了していなければならないはずである。しかし、最近の政情はなかなかそのとおりに行かない。丁度その頃に臨時国会が開かれると、実際上予算事務が遅れる。内閣の交迭や解散があれば、予算編成も事実上停止する。それに内外の政治経済事情を、できるだけ適確につかもうということになると、いきおいどうしても概算の査定及び決定が遅れ勝ちになるのが。最近の例である。

大蔵省の概算査定案は、大蔵省議を経て決められる。これがいわゆる大蔵原案である。この大蔵原案が閣議に提出され、概算として最終決定を求める。閣議では、大蔵大臣が全般の編成方針を説明し、また重要経費についての査定方針を説明して、各閣僚の了解を求める段取になる。そして各省との折衝に入る。もちろん大蔵省の査定案は、必ずしも十全というわけでもないから、各省はこれに対して復活要求をする。それは概算案の内示の段階で行なわれることもあれば、閣議に提出して閣僚検

討の段階で行なわれることもある。しかし、互いに誠意を披瀝して折衝を重ねて、おおむね円満な妥結を見るのが普通の例である。もちろん事が極めて重要であつたり、事務的折衝で解決のできないものは、閣僚の間、あるいは閣議で解決を図ることもある。概算のきまる閣議を通常、予算閣議というが、実は概算閣議である。この概算閣議がいわば予算編成の一番大きな山になるわけである。一般に予算が閣議できまつたと報じているのは、この概算がきまつたことである。

註　予算の編成は、内閣の責任であるが、第二次鳩山内閣の昭和三十年度以来、概算の折衝に与党が関与する政治慣習ができた如くである。これは政党内閣のもとにおける予算編成の在り方として問題がある。

以上は、主として一般会計予算の概定手続について述べたのであるが、特別会計の予算についてはは少し趣を異にし、法規上も覆審制度をとつていない。しかし事実問題としては、一般会計のそれと大体同様である。つまり一般会計の概算見積に相当する特別会計の概計見積は、一般会計のそれよりも多少遅れて提出される。関係参考書類も一般会計の場合と同様に提出を要求せられている。そして大蔵省は、概計査定案を作成して各省と折衝をなすことも同様であるが、ただ概計そのものの閣議決定は、必ずしも行なわれるとは限らない。行なわれても二三の重要な特別会計についてだけであつて、多くの特別会計については、それまでの必要性も乏しく、事務的にきめられる。そして正式には、予算を閣議に提出する際の提出閣議において、決定されるのが普通である。

註　㈠　以前、鉄道、通信事業が特別会計であつた頃は、これ等の会計の概計は閣議で決定するのが例であつた。しかし特別会計は大体一般会計に準じて編成されるものである。のみならず、特別会計に関することであつても、重要であり、一般会計に関連するものは、一般会計の概算決定に際し、すでに決められていること

とが多い。たとえば、運賃、料金を据え置くか引き上げるか、給与をどうするか等の根本方針は、一般会計の際に決められている。食糧管理にしても、一般物価問題として米価の取扱いは決めなければならない。したがつて特別会計の概計は、一般会計の際の取扱いに準じて、編成して、大きく異動することもないので、概計の形式で特に閣議決定するまでの必要もないようになつた。

㈡　最近では、一般会計、特別会計、政府関係機関を通じて、国の財政投資についての総合計的計画について、閣議決定が行なわれるようになつた。国鉄や電信電話の建設改良費は、これによつて決まるようになつたことも、概計の閣議決定をするまでもないことになつた理由でもある。

二　予算の作成

概算の決定で予算がきまつたと考えては早のみ込みであつて、概算は、前にもいつたように大体の輪郭であつて、計数整理の結果相当異動を生ずる。概算閣議では、原案に対して、これこれの経費を何億円増加するとか、これこれの歳入を何億円増加することによつて、新しいこれこれの経費を認めるといつたことで、その細目の具体的決定は事務当局に委されることが多い。かつまた、かりに金額がきまつても、その数千億円にのぼる概算の計数を多数の予算科目に砕いて、さらに予算の形式に組み立てて行く仕事がある。これが予算の作成である。

概算の閣議決定があると、大蔵大臣は、その決定額を各省大臣に通知する。これを概算の通達といつている。各省各庁は、すでに閣議決定によつてその内容を知つているのであるが、その内容を確定する意味において、通達を行なう。この通達された決定概算を基にして、予定経費要求書、継続費要求書、繰越明許費要求書及び国庫債務負担行為要求書を作成して大蔵大臣に送付する。その送付の期限は、十月三十一日となつているが（予算決算及び会計令第十条）、これは予算を十二月初旬に提出する

ことを前提としてのことであり、最近のように、概算の閣議決定が非常に遅れる状況下においては、そのような期限は実際上守られていない。しかしとにかく、各省は、概算決定後早急に所定書類を大蔵大臣に送付してくる。一方大蔵大臣は、決定概算に基づいて歳入予算明細書を作る。そして以上の書類を総合して、大蔵大臣が予算を作成することになる。

右は、一般会計予算の作成方法であるが、特別会計予算の作成も、大体これと同様である。予定経費要求書に相当するものを、特別会計では歳入歳出予定概計書といつている。各省各庁は、閣議の決定を経、又は大蔵省と協議のまとまつた予定概計書を基礎として歳入歳出予定計算書を調製し、大蔵大臣はこれに基づいて各特別会計の予算を作成する。

第三節　独立機関の予算

以上の予算の編成方法は、一般の行政各庁についてのものであるが、国会、裁判所及び会計検査院については、政府に対し独立の地位を保たせる関係上、予算の編成について多少の例外を置いている。一般の行政各庁であれば、概算見積書は大蔵大臣に直接送付するのであるが、この三機関においては一応内閣に送付する（財政法第十七条第一項）。法律上は「内閣における予算の統合調整に供するため」とある。もちろん内閣から大蔵省に回付せられることになるが、実際問題としては、その以前において三機関の事務当局から直接に大蔵省に提出されるのが例である。概算の閣議には、国会、裁判所及び会計検査院からは、だれも出席をしていないので、この閣議決定をするに際しては、これらの独立

機関にかかる歳出の概算については、あらかじめ衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官及び会計検査院長に対して、その意見を求めることになつている（財政法第十八条第二項）。しかし、これも実際上は、特に問題ない限り事務当局間の連絡で済まされる。国会、裁判所、会計検査院及び内閣は、おのおの分野において独立しているが、相互にある程度牽制し合つて、国政の運営が遂行されるようになつている。ところが、内閣において予算の編成権の名のもとに国会、裁判所及び会計検査院の予算要求を、調整のゆえをもつて必要以上に削減して、万一にもこれら三独立機関の十分な機能を阻害するようなことがあつてはならない。しかし、さりとて独立機関がかつてな予算要求をし、これをそのまま国会に提出しなければならないのであつては、財政の統一を害する。予算の編成は、元来内閣の手にあるという本旨を没却することになる。そこで、この場合における調整を財政法第十九条は規定している。つまり内閣が国会、裁判所及び会計検査院の歳出見積を減額した場合には、その歳出見積について詳細を歳入歳出予算に附記し、かつまた、国会が国会、裁判所又は会計検査院にかかる歳出額を修正する場合における必要な財源についても明記することになつている。もちろん、この歳出見積を減額した場合とは、三機関の意思に反して減額した場合であつて、当初要求を減額し、これを承服した場合は含まれない。右のような事実を明らかにすることによつて、国会は三機関の必要とするところと、内閣の決定した金額とを対照して、もし内閣の決定がいけないということになれば、国会が自由な判断で適当な金額を決定できることになる。これを独立機関の二重予算制度といつている。昭和二十七年度の予算において、裁判所の営繕費について、内閣の決定と裁判所の要求との間に二億円ばかり

の差があり、遂に妥結に至らなかつた。そこで内閣の原案に対し、裁判所の要求額に是とする場合は、その修正の財源は予備費の減少によるべき旨を、歳入歳出予算に附記して提出した。しかし、その後裁判所側から原案撤回の申出があつて、予算審議の中途で附記事項は消滅するに至つた。

註　(一)　二重予算の制度は、かつて地方財政平衡交付金の予算についてあつたことがある。地方財政委員会が勧告した地方財政平衡交付金の総額を変更して国の予算に計上しようとするときは、あらかじめ委員会の意見を求めなければならない。かつ、内閣が勧告の金額を変更したときは、算定の基礎その他について歳入歳出予算に附配しなければならない（旧地方財政平衡交付金法第六条第五項、第六項）。ただし、国の側としては、修正の場合の必要財源を附記することは要請されていなかつた。この二重予算は、昭和二十六年度に起こつたことがある。

(二)　旧教育委員会法では、地方の教育委員会は地方公共団体の長に対し、独立の地位を有し、地方教育費について二重予算の制度があつた（旧法第五十六条乃至第五十八条）。しかし、昭和三十一年度に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定に伴い、地方公共団体の長は、歳入歳出予算のうち、教育に関する事務に係る部分その他特に教育に関する事務について定める議会の議決を経るべき事件の議案を作成する場合においては、教育委員会の意見をきかなければならない（同法第二十九条）ことに改められた。けだし、地方公共団体の事務を統一的に処理し、財政運営の一元化をはかり、一体的行政を推進するため、歳入歳出予算を編成し、議会に提出すること、議会の議決を経べき事件の議案を提出することは、地方公共団体の統轄者であり、代表者であるところの長に専属せしめられているところである。独立機関である教育委員会といえども、その処理する教育行政事務は、地方公共団体の事務の一部であり、これを他の一般行政事務と全く隔絶して運営することはできない。一般行政との調和を考えないでは、かえつて、その健全な発展が阻害されるとの観点から、旧法による二重予算制度は、新法で廃止された。

第四節　予算の区分

複雑ぼう大な予算を如何に組織的に系統的に組み立てて、一つのまとまつた体系として表現させるか。すなわち、予算はその盛られた金額の内容が、国民や国会に最もわかりやすいように表現されていなければならないし、また、これを執行する面から考えても、最も能率的に使用し得るように区分されていなければならない。また、監督の面からも、予算がよく理解でき、かつ執行の適否がすみやかに判断できるように、責任の所在が明確になつていなければならない。このような目的のために、予算をいかに分類し、統一するかが、予算の区分の問題である。歳出についていえば、同じような目的を有する類似の経費は、どこかの段階において一本にまとめて行くことがわかりやすい。たとえば、災害復旧の経費、生活保護費、社会保険の関係の経費等と一本にまとめられるとわかりよい。また類似の経費の中でも、性質の同じような経費は一括しておくことが、使用上において便利である。俸給とか、旅費とか、補助金とかいつたものがそれである。また同じ責任者によつて使用される経費も一箇所にまとめておくことが望ましい。国立学校の経費、大蔵本省の経費といつたたぐいである。それが各所に計上されると、責任の所在が判明しないばかりでなく、経理を誤るもとになる。歳入予算について見ても、大体同じことがいえるのであつて、租税は租税、官業収入は官業収入でまとめておく必要があり、しかもそれを徴収する責任官庁を明らかにしておく必要もある。換言すれば、予算全体を組織的に分類し、系統的に組み立てて、一つのまとまつた体系として、もつとも効果的に

表現させることが、予算の区分について与えられた重大使命である。

この予算の区分の問題は、歳入と歳出とによつて多分にその性質が異なる。歳入予算は、一応歳出の財源としての見積りであるにすぎないから、予算区分の如何によつて受ける制限は大したことはない。単に、収入をいかに整理区分けすればわかりよいかというにすぎない。歳出のように、目的別な考慮をする必要が少ないので、結局性質による分類と、責任の所在による組織別の分類とを、どのように按配するかというだけのことになる。

歳出予算の区分整理の仕方については、従来から大体三種類の考え方がある。その第一は、経費の持つ機能、又は作用による分類である。あるいは経費の目的による分類といつてもよい。第二は、その経費を支出する各省各局等の部局等による分類である。すなわち組織による分類である。第三は、経費支出の対象によつて分類する方法である。

目的別の分類とは、予算を使用して達成しようとしている機能又は目的によつて、経費を分類するやり方であり、国債費とか、農業基盤整備費とか、生活保護費とかいつた分け方であつて、国会で予算を審議したり、また、国民が予算を理解するうえからは一番便利な分類である。この分類によつて、国民の税金が、どういう目的のために、いくら使われるか、そして国民がどの程度受益するかが明らかにされることになる。

第二の組織別分類は、政府の機関、部局等の別によつて分類する。たとえば、農林本省の経費、内閣の経費というように分けるのであつて、その経費が、どの機関で使用されるかによつて、区分する

ものである。もつとも、組織別分類は、場合によつては、目的別分類と一致することもある。裁判所、国会において使用する経費は、同時に裁判所、国会の機能のために要する経費と見られるからであつて、経費区分の名称にしても、裁判所又は裁判所費、国会又は国会費と、単に費という字句だけの差異になる。しかし、官庁の行なう機能は、多くの場合、組織の名称だけでは明らかにならないし、またその営む機能もいろいろあるので、目的別分類と組織別分類とは一致しないのが普通である。

組織別分類は、予算を使用する側にとつて便利である。責任もはつきりするし、経理もやりよい。目的別の分類があまりに細部にわたると、たとえば、農林省で用紙一枚、机、椅子一個を買うにも、電話一本かけるにも、これは農業基盤整備費から、これは水産振興費からと振り分けをしなくてはならない。農林省の経常的経費として農林省に一本に組んであれば、そんな心配をせずに済む。ただ組織別を徹底すると、省別はもとより、局別、課別、係別にまで及ぶ。国民の立場からいえば、官庁の権限は不明確で、どこで、どのような仕事をしているかわからないから、何省何局が総額いくらの予算を使うからといつて、それが国民にどんな影響があるのか、多いか少ないかわからないというかも知れない。

第三の対象による分類は、経費が最終的にいかなる性質のものとして支出されるか、その対象によつて区分する方法である。あるいは経費の性質による分類といつてよい。この分類は、大きく分ければ、人件費、物件費、補助費等であり、さらに人件費を職員俸給、扶養手当、超過勤務手当、諸給

与、旅費等に、また物件費は庁費、委託費、施設費といつたように、分けられる。

この分類は、予算の執行を監督し、経費の使用を適正にするうえにおいて必要である。農業基盤整備のために貰つたからとて、役人をどんどん増やし、旅費を野放図に使われては困る。いくらの人をおき、いくらの旅費を使い、そして民間にどのような補助金を交付するとして、経費の性質を特定して支出することにしてあるのに、その意図した内容と違つて、勝手な対象に金を使われては、予算の目的に反することになる。物件費を、かつてに人件費に使つたり、補助費を対象外に支出させてはならない。砂利を食い、セメントを食うとは、物件費を不当に人件費に振替支出することである。そこで経費の支出される内容を、対象別に、はつきり決めておけば、そのような弊を防ぎ得る。なお、この分類は、経費の最終支出費途によるものであるから、予算を国民経済的立場から分析し、研究するうえからも必要な分類である。

以上のような各種の要請を考慮して、この三つの分類をいかに組み合せるか、いかなる経費はいかなる点に重点に置いて分類すべきかというのが、予算の区分についての考え方である。もちろん、その重点は、時によつて変わるものであるから、したがつて、予算の区分も一定不変ではない。毎年多少ずつは変わつているが、なるべくは急激に大幅に変えることは避くべきである。それは、予算編成上、常に前年度との比較ということが必要であり、また歴史的にもこれ等の比較対照が常に問題になるからである。旧憲法の時代には、予算を経常部、臨時部に分け、経常部はおおむね組織別に、臨時部はおおむね目的別に分類せられ、かつ、その分類せられた項の内訳を対象別に細分するのが例であ

つた。昭和二十二年、財政法の制定に伴つて、従来意味がないとされた経常部、臨時部の区別を廃止し、新たに組織別と目的別の双方で経費を分類し、かつ、目的別の細分として、対象別の区分をおいた。しかしそのために、組織別予算と目的別予算と二つの予算が併立する形式になり、かえつて予算が複雑になり、執行上にいろいろ不便を生じた。そこで昭和二十四年度の改正で組織別と併立する目的別の予算をやめ、組織別に区分された経費の内容として目的別の区分をおく現行の形式に改めた。しかし目的別区分のうちを、さらに細分する対象別区分が精細かつ理論的に過ぎ、かえつて内容が不正確になり実際に適しないきらいがあつた。そこで昭和二十七年度の改正では、目的別区分の範囲（具体的には項）を増加して、対象別区分はできるだけ明瞭具体的なものに限ることにした。

註

(一) アメリカの予算は組織別かつ対象別の様式が主である。しかし最近事業別予算（Performance Badget）といつて、目的別の建て方の必要性が注目されて来ている。

(二) 昭和二十三年度までは、甲第一号が目的別、甲第二号が組織別の予算であつた。一つの経費を両方の形式で予算化し、かつ各々が同等の効力を持つたために、予算の執行上支障が多かつた。殊に決算は予算と同一の形式に依らねばならないがため、執行の結果を二つの形式に作成するのに、非常な手数を要した。

(三) 対象別分類も、理論的に徹底し過ぎると、かえつて使用上不便であり、また財政監督も困難になる。たとえば営繕費について、その内容を物品費、役務費、賃金、土地費、請負費等に区分することは、内容を精細にすることにはなるけれども、執行上決して便利とはいえない。同様の支出対象も、支出の目的で本質が大いに異なる。食糧費にしても、刑務所の囚人の食糧もあれば、病院、療養所の患者の食糧、船員の船内食糧、会議の茶菓、弁当もあり、これ等を一括して同じ食糧費で分類しては、かえつてわからない。一目的で多数の対象にわたるもの、一対象で数目的にわたり得るものは、目的別で区分しておく方が便宜である。

対象別区分は、そのような紛れの生じない段階で行ない、かつ、できるだけ明瞭具体的なものに限るのが適当であろう。

以上、歳入歳出を通じ予算の区分についての考え方を述べたが、結局それは具体的には、組織別分類であるところの部局等の別と性質別又は目的別、対象別分類であるところの予算科目とを、どう組み合わせ、どう統合するかの問題に帰する。財政法第二十三条は、「歳入歳出予算は、その収入又は支出に関係のある部局等の組織の別に区分し、その部局等内においては、更に歳入にあつては、その性質に従つて部に大別し、且つ各部中においてはこれを款項に区分し、歳出にあつては、その目的に従つてこれを項に区分しなければならない。」としている。

一　部局等の組織

部局等の組織は、歳入にあつては、各省各庁の主管、歳出にあつては、省府、外局、附属機関の別である。歳出については、総理府、外務省、大蔵省等の省庁の所管に経費が分かれているが、この所管は部局等の組織ではない。現在の制度では、歳出予算執行の最終の責任者は、各省各庁の長である。所管というのは、各省各庁の長が歳出予算執行上負うているその責任の範囲を示すものである。必ずしも、それを自ら執行するとは限らない。組織の別は各省各庁の所管のもとにおいて、予算を執行する責任を有する部局等の別のことである。もちろん所管をも組織の別としていけないことはないが、現在はこれをそのように扱つていない。これに反し、歳入の総括責任官庁は大蔵省であつて、財源の調達について全面的に責任を負う。各省各庁は、その所掌の歳入の徴収及び収納に関する事務を管

理するに過ぎない（会計法第四条）。したがつて、歳入には所管の観念がなく、各省各庁の歳入の部分的管理の範囲を主管といい、これを組織の別としている。もちろん、各部局のところまでわかつて組織の別も作つてもよいが、あまり複雑なので、現在は各省庁の段階だけにとどめている。

註

（一）国会、裁判所、会計検査院は各省と並んで、それぞれ所管を持つている。ただ皇室費だけ所管から外されている。皇室費は、皇室がその予算の責任を負うものではないからである。

（二）所管も、部局等の別も、これを定める基本は、各省設置法等によるものである。予算は、これを反映したに過ぎないから、予算成立後職務権限の移動等によつて組織が変わつたときは、予算の執行ができなくなることになるので、あらかじめ、予算総則にその場合の調整規定をおいているのが例である。つまり予算で示されている組織を、後に変えることができるようになつている。したがつて、組織別は、その組織の部局でなければ、当該予算を使用できぬとのことは、予算自体で決まる絶対のものではないし、また、その調整の自由が許されているとせば、予算拘束の上からは、大したことはないともいえる。

（三）昭和三十五年度一般会計予算では、組織の数は八〇ある。その組織の別は、必ずしも各省設置法による行政組織の単位でない。むしろ多数の行政組織を合一した名称（たとえば厚生省試験研究機関等）になつている。

（四）かつては、予算経費要求書においては、本省の内部部局（たとえば大蔵本省の主計局、主税局等）を細分することにしていた。しかし執行上もいろいろ支障が起こつて、昭和二十八年度からやめた。議決対象としての部局等の別は、異なる組織の間では、経費の移用が認められないことにある。しかし組織別が漸く簡単になるにつれ、部局等の別は、予算の索引的の機能を果たすものとしての面が強くなりつつある。

（五）特別会計の予算では、組織別の区分をとらない。特別会計の責任部局は、はつきりしているし、かつ一会計でその部局が多数に及ぶことは、ほとんどないからである。

予算科目とは、予算に盛られている金額の内容を現わす事項の名称である。その事項によつて、いくらいくらの金額が支出され、又は収入される、その事柄の名称である。

現行の予算科目は、歳入においては、部、款、項、目に、歳出においては項及び目となつている。そして、歳入の部、款、項、目は、すべて性質による上下、大小の分類であるが、歳出の場合は、項は目的別分類、その下の目は、原則として対象別、場合により目的別をとり入れた事項の名称である。予算の科目にも、部、款を設け、それぞれ上下、大小の関係で目的別に区分することも一案であり、る、歳出昭和二十六年度までは、そのような分類を行なつていた。しかし、元来経費の目的とされるところは、見る人の考え方によつてはもちろん、目的のとらえ方によつて多分に異なり、一定の客観性がない。たとえば、住宅金融公庫への出資金は、政府の出資及び投資に区分してよいし、住宅対策費に区分してもよい。どちらにでも考えられる。国債償還を国債費として、平面的に区分するのは普通であるが、経済安定が重視された時代には、価格調整補給金やインベントリー・ファイナンスと同列にする考え方もあつた。要するに、経費の目的が見方、とらえ方によつて異なることであり、また、一つの経費に多数の目的があることでもある。したがつて経費を目的によつて上下に分類する場合、その分類が段階的になれぱなる程、その名称が抽象的になるし、かつ、その分類が恣意的にならざるを得ない。そして、そのような分類に基づく経費名称は、予算としての拘束力を与えるに適しなくなる。よつて現在では歳出の目的別区分の最大単位を項までにとどめ、それ以上の大区分である部、款

を予算内容として作ることは取りやめている。それ以上の分類は、それぞれの必要に応じて予算資料として作成することにとどめている。

なお、歳出予算の科目は、項及び目であるが、必要に応じて目の細分を設けることもある。そして項は、議定科目又は立法科目といつて、国会の議決の対象となるのは、この項までである。

註　(一)　現行の歳入科目は、租税及印紙収入、専売納付金、官業益金及官業収入、政府資産整理収入、雑収入、前年度剰余金受入の六部から成つている。その下に昭和三十五年度でいえば一二款、四八項がある。

(二)　歳入の性質別分類にしても、何人にも異論のないと思われる統一的な区分を樹てることはなかなかむずかしい。専売納付金は、昭和二十六年度までは専売益金として官業及び官有財産収入の中に入れられていた。しかしこの収入は形式的には益金であつても、その大部分は煙草の消費税に相当するものであり、一部企業の利益が入つている。したがつて租税収入と官業益金の双方に類似のものといえよう。また政府資産整理収入も、昭和二十六年度までは官有財産収入と雑収入の中に分かれて入つていた。国有財産の整理売払等政府資産の減少による収入という性質に着目して、昭和二十七年度からこの科目が新設された。

(三)　昭和二十六年度までは、歳出予算の部として、皇室費、国会費、裁判所費、行政部費、司法及び警察費、教育文化費、社会及び労働施設費、保健衛生費、産業経済費、公共事業費、価格調整費、地方財政費、年金及び恩給、出資及び投資、国債費、終戦処理費、特殊財産処理費、解除物件処理費、予備費の二十部に区分し、各部の下において款(たとえば行政部費の下における総理府、外務省、大蔵省等、産業経済費の下における農林業費、商鉱工業費、貿易対策諸費等)、款の下に目的別の最終区分としての項をおいていた。かくては、農林本省の経費を何故に産業経済費に入れないのか、という議論があり得るし、また貴金属特別会計への金買上資金の補足繰入を出資及び投資としながら、食糧管理特別会計へのインベントリー・ファイナンスが産業経済費という矛盾も起こつた。昭和二十六年度までは、予算の移用は同一の部款にある項の間

でのみ認められた。部、款の区分は、それほどの予算的拘束力を認める価値ありやとされた。

㈣　産業振興費などという名称の予算科目をおいたら、農林省、通商産業省の経費は、ほとんどすべて網羅されてしまう。教育文化費は、文部省所管の経費だけではない。運輸省に海技専門学院の経費がある。各省の試験研究機関の経費と、国立大学の研究所の経費とを差別する理由は立たない。こういう分類は、予算の資料としてはともかく、拘束力を与える予算の科目としては、適当でない。

㈤　大蔵本省、総理本府といつた項は組織別の分類ではない。大蔵本省、総理本府の経常的経費という意味である。

各省各庁の長は、各項に定める目的以外に予算を使用してはならないし（財政法第三十二条）、かつ、この項の金額を流用によつて分割したり、併合したりすることは原則として許されない。目及びそれ以下の区分は、国会に対する関係では、参考のために過ぎないのであつて、これを行政科目といつている。行政科目の性質は、他の科目の経費との間に流用が許される。ただし、予算の性質上、行政科目といえども、やはり予算の内容を定めたものであり、議定科目における金額の積算の基礎となつているのであるから、予算執行に当たつても、特に認められている範囲外において、みだりに流用して科目の分割、併合を行なうべきでない。

註　目の名称は、経費の最終の支出対象（費途）をとるのが普通であるが、使用上の便宜から次第に目的別の名称が増えてきている。たとえば、光熱費、物品費、食糧費、役務費等の目に対し、これ等の諸経費を総合した目的別の庁費、施設費、各所修繕といつた科目がとられるようになつた。

目の細分は、現在は、職員諸手当、職員特別手当及び大蔵大臣の指定する公共事業費について行なわれている。職員諸手当は、管理職手当、石炭手当、寒冷地手当、宿日直手当等であり、職員特別手当は、期末手

当及び勤勉手当等である。公共事業費については、たとえば（項）港湾事業費は、（目）が直轄港湾改修費で、（目の細分）は、工事費、測量及び試験費、用地費及び補償費等になつている。

第五節　予算の参考添附書類

複雑ぼう大な国の予算は、単に予算書だけでは、容易に理解し得ない。また国会の予算の審議の上からいつても、当然いろいろな参考書類が必要となつてくる。もちろん国会においては、その必要に応じて、内閣や各省に対して、各種の資料を求めることができることになつているが、それらの要求があるまでもなく、財政法第二十八条は、特定の予算参考書類を予算につけて提出しなければならないとしている。

このような予算参考書類は三つに分けられる。

㈠　予　算　参　照　書

これは予算に添附して同時に国会に提出される書類で、次のようなものである。

(イ)　歳入予算明細書

これは歳入予算の内容をなすものである。したがつて、それには全体的な説明を付し、かつ部、款、項、目別の前年度との比較増減の表、かつ、部局等ごと（現在は主管をもつて、部局等としている。）の前年度との比較説明、部、款、項、目別の前年度との比較表からできていて、その見積の事由及び計算の基礎が示されている。

（ロ）予定経費要求書

これは各省庁の部局等ごとに、歳出金額を分かち、部局等の中で、さらに、これを事項別に区分して経費要求の説明、当該事項に対する項の金額を示している。予定経費要求書は、歳出予算の内容をなすものであつて、各省各庁の所管ごとに、全体的説明としての前年度との比較、部局等ごとに、事項別、前年度との比較説明及び部、款、項、目別表からできている。

（ハ）継続費要求書

継続費について、部局等ごとの区分を設け、かつ、事項ごとにその必要の理由を明らかにし、かつその経費の総額、年割額、当該事項に対する項の金額を明らかにする。

（ニ）繰越明許費要求書

部局等の区分に従つて事項ごとに繰越を必要とする理由、その必要とする経費の項の金額を示す。

（ホ）国庫債務負担行為要求書

部局等ごとの区分を設け、さらに事項ごとに、その必要の理由を明らかにし、かつ、行為をなす年度及び債務負担の限度額を明らかにし、また、必要に応じて行為をなすべき年度、年限又は年割額を示す。

(ニ) 各目明細書

これは、正式に予算書とともに国会に提出する予算参照書ではないが、歳出予算の算出の基礎資料として、また、国会の予算審議の資料として重要なものである。各省各庁の長は、大蔵大臣の定める

ところによつて、予定経費要求書の部局等の区分に従つて、経費を各目に区分し、必要に応じさらに、各目の金額を細分し、かつ、その計算の基づくところを示す明細書をつくつて、予算が国会に提出された後、ただちにこれを大蔵大臣に送付することになつており、大蔵大臣は、これを国会の予算委員会に送付する（予算決算及び会計令第十二条）。その時期は予算提出と同時でなく、多少遅れる。

㈢　その他の予算参考書

以上の参考書は、直接予算に関係した、いわば基礎数字の参考書であり、予算の内訳である。そのほか、財政状態や、予算の執行状況を詳細に記した多くの書類を、予算参考書類として国会に提出することになつている。そのような書類は、財政法第二十八条に規定するところであつて、前々年度の決算並びに前年度当該年度の決算見込みの総計表、純計表、国庫の状況に関する書類、国債借入金の現在高、その償還年次表、国有財産の現在高、政府の出資している主要な法人の資産、負債、損益等の調書、従来の国庫債務負担行為で、翌年度以降にわたるものについての、今までの支出済額、支出の見込額、今後の支出予定額の調書といつた書類を国会に提出することになつている。

以上のほか、正式に国会に提出する法律上の義務はないのであるが、予算審議の実際上の参考に供する意味で、最近では予算の概要の説明書、租税収入の比較的詳細な内訳書を作つて、別途国会に配付している。

註　㈠　特別会計の予算の添附書類としては、損益計算書、貸借対照表、財産目録、資金計画等を要求されているものがある。

㈡　予算の添附書類が形式的に過ぎるとの非難はたしかにある。しかし、財政法で規定されている法定参考書類は、計数としての予算を理解する上においては、最少限度の必要であると思う。ただ問題は、そのような形式的な計数でなくて、もつと実質にふれた具体的内容のものが欲しいというのであろう。そしてこれは多くは予算の分析、説明の問題である。現在、予算提出のつど、大蔵省は「予算の説明」という書類を作成配付するならわしになつているが、その内容は、今後も工夫改善を加えて行かなくてはならない。

なお、衆議院、参議院、最高裁判所、会計検査院のいわゆる独立機関の予算について、二重予算を附記する場合は、これらの機関から予算経費増額要求明細書の作成送付があり、これに基づいて附記事項を作成し、予算に添附して出すことになつている（予算決算及び会計令第十一条の二及び第十一条の三）。

第五章　予算の提出及び議定

第一節　予算の提出

予算（正確には予算案）の作成が終われば、大蔵大臣は、これを閣議に提出してその決定を経る。その予算の内容は、すでに概算でほとんど全部決定しているから、この閣議は概算閣議ほど重要性はない。この閣議は、通常、予算提出閣議といわれるものであつて、すでに印刷した予算書の恰好で閣議が求められる。いわば確認の意味を有するものであるにすぎない。

予算について閣議の決定を経たならば、これを国会に提出する。予算を国会に提出し得るのは、内閣だけであり、法律案が衆参両院からも提出し得るのとは違い、これを内閣の予算提出権（又は予算提案権）と称する。

予算の国会提出は、具体的には、内閣総理大臣が内閣を代表して行なう。財政法（第二十七条）には、前年度の十二月中に提出するを常例とするとあつても、年内に提出されたことは、いまだかつてない。国会法（第二条）では、常会は毎年十二月中に召集することとなつている。予算は重要議案であるから、常会の初めに提出し、できるだけ長く慎重審議の機会を与えるべきであるとの趣旨である

ことは間違いない。旧会計法でも「歳入歳出総予算ハ前年ノ帝国議会ノ会期ノ始ニ之ヲ提出スヘシ」（第七条第一項）とあり、趣旨を同じうした。しかし、最近は内外の政治経済事情の変遷甚だしく、予算の編成をできるだけ現年度に近い時期はおいて行ない、その見とおしを正確ならしめる必要もあつて、編成が遅れ、ここ数年は、翌年の一月の終わりに提出されるのが例になつた傾きがある。したがつて、十二月提出の常例を改めてはという意見もあるが、ここしばらく模様を見てでないと、簡単には決められない。

註　㈠　年末年始を休むわが国の慣習では、十二月に提出した予算を翌年にわたつて続けて審議することには困難がある。さりとて十二月に提出されたとすれば、最重要議案であるものを放置して審議を休むわけにも行きかねよう。旧憲法時代、明治の末期までは、年末提出の例であつたが、いつの間にか（明治四十一年度予算以降）一月の休会明けという慣例になつたのも、原因の一端はここにあつたかと思われる。

㈡　英国では四月の会計年度開始で、二月末から三月始めにかけて予算が提出される例である。四月になつて提出されることも、ここのところ、しばしばある。そして審議中に新年度開始し、暫定予算が行なわれるのが恒例になつた。アメリカでは、予算及び会計法の規定により、通常議会の第一日、すなわち一月の初旬に提出されることになつていたが、その後同法の改正（一九五〇年）によつて、開会後十五日以内ということになつた。年度開始は七月であるから、半年前に提出されることになる。

次に、予算は先に衆議院に提出しなければならないことが憲法（第六十条）で要求せられている。これを衆議院の予算先議権といつている。予算を除く法律案その他の議案は、その提出の順序について、憲法上何らの制限がないばかりか、国会法の規定によつて、両議院のいずれを先にしても差し支えないことになつているのに、特に憲法が、予算について、先に衆議院に提出することを要求してい

るのは、国家の財政が、国民の負担によつて維持せられているのであるから、一般国民の代表機関とみなされる衆議院で、まず先議させるのが至当であるという理由に基づくものである。この点は旧憲法時代と同様である。

註　予算の下院先議は、英米法においても同様である。ことに、英国においては、上院の審議権はほとんどないに等しいから、衆議院の予算先議権は、むしろ予算審議権そのものともいつてよい程度である。

予算が衆議院において先議権を持つ結果、さらにその趣旨に従つて、予算以外の議案でも、いやしくも予算に関係あるものは、すべて衆議院に先に提出される慣例である。たとえば、予備費使用の事後承諾案、税法、財政制度に関係ある法律案（財政法、会計法等）は、すべて衆議院に先に提出される慣例になつている。この点を推し進めると、補助法その他いやしくも財政負担に関係ある法律案は、すべて衆議院において先議することにすべきであるが、最近は必ずしもそのとおり守られていないところがあるように思われる。

第二節　予算の審議

予算が衆議院に提出されると、大蔵大臣は、これについて大体の説明をし、なお内閣の財政経済に関する方針及び現在の情況、今後の見とおし等について述べる。これがいわゆる財政演説である。最近の例によれば、通常会における予算提出の頭初において、内閣総理大臣の施政方針演説、外務大臣の外交演説の次に行なわれるのが通例である。それはまず、衆議院で行なわれるが、さらに、同日参

議院においても、同様な演説が行なわれる。両院とも正式の予算審議は、この演説があつた後に開始されるのが例である。

議案は、国会法の規定によつて、委員会の審査を経た後でなければ議決し得ないことを原則としており（国会法第五十六条第二項）、予算が内閣から衆議院に提出されると、議長はこれを予算委員会に付託する。予算委員会は、予算委員をもつて構成している。予算委員は、いわゆる常任委員の一つであつて、かつ、常任委員中最も重要な地位を占めている。委員は衆議院五十一人、参議院四十五人で各院における最大の委員会である。委員会は審査の必要によつては、数個の分科会に分かつことができることになつている。予算委員会には、他の委員会と同じように、少なくとも国会議員でない専門の識知を持つ職員、つまり専門員及び調査員、調査主事がいて、専門的調査に従事し、技術的に予算委とに補助をすることになつている。なおまた、予算については必ず公聴会を開かなければならないこ員のなつており、予算案について、真に利害関係を有する者、又は学識経験者から意見を聴くことになつている。

註　国会法第五十一条第二項には、「総予算及び重要な歳入法案については、前項の公聴会を開かなければならない。」とある。総予算は、旧憲法時代においては、一般会計の予算の意味である。現在このことばはないが、運用においては同様に扱われている。

予算委員会の審議は、予算総会と予算分科会とに分かれて行なわれる。総会においては、予算の全般に関係ある事項について、分科会においては、各省庁の所管に分かれて、その個別的事項について

審議する建前である。総会及び分科会いずれにおいても、委員は国務大臣及び政府委員の出席を求め説明を徴する。

註　政府委員は、国会において国務大臣を補佐するものである。両議院の議長の承認を得て、内閣が任命する（国会法第六十九条）。

審議は、おおむね政府に対する質疑の形式をとるのであつて、諸外国のように、委員だけで審議をするといつた形式は、明治憲法以来あまりとられていない。しかも、予算委員会においては、必ずしも直接予算に関係ある事項のみならず、広く国政全般について質問を許す慣例となつている。これは、国家諸般の施策は、直接間接国の予算に関係ありとの考え方に基づくものである。帝国議会の初期においては、各委員はそろばんをおいて審議したこともあるということであるが、最近では、そのようなことはない。かつまた個々の経費、収入の内容について、積算の方法、基礎まで立ち入つて審議することはあまりないのであつて、大体概括的問題について行なわれる。これは最近のように、予算が特別の政治的な性格を持つに至つたための当然の結果だともいえる。

予算総会で、一応全体的な審議が済めば、予算分科会に移す。この予算分科会においては、当該所管の予算について、さらに専門的に審議せられることになるが、最近では、分科会は一両日をもつて終了する。分科会で審査が済めば、さらに、予算総会を開いて、各分科の主査から報告があり、そこで予算委員会としての、予算に対する態度を決定する。本会議においては、予算委員長から予算審議の経過と、委員会決定の意見との報告があり、そこで討論採決の後、予算の議決が行なわれる。もち

ろん修正意見があつて、原案に対して修正案が議決になることもあり得る。

旧憲法の時代においては、予算は、各院において受け取つた日から二十一日以内に議決を了しなければならぬことになつていたが、現在では、そのような規定は全然ない。ただ参議院においては、その院で議案を受け取つてから三十日以内に議決しないと、衆議院の議決が国会の議決になるという憲法の規定から、事実上三十日の審議期間が限られていることになる。

参議院においても、大体衆議院と同様な審査があつて、議決されるのであるが、内閣は一つの議院に議案を提出したときは、予備審査のため、その翌日以後五日以内に、他の議院に同一の案を送付しなければならないことになつているので（国会法第五十八条）、予算案についても、当然正式に衆議院から送付になる以前に、内閣から送付を受けて予備審査が行なわれている。したがつて、形式は予備であるが、衆議院において審査されている同一の段階において、同時に参議院において、審議が行なわれ審査でることになり、事実上、衆議院の審議期間より長いという、いい方もできる。予備審査の途中で、予算が衆議院から議決されてくると、参議院は予備審査を打ち切つて本審査に入る。審議の方法は衆議院と同様である。

なお、予算案は、他の議案と同じく、内閣はその院の承諾を得て、自由に修正し又は撤回することができる。ただし、すでに衆議院において議決を得た後は、参議院においては修正撤回を許されない（国会法第五十九条）。衆議院の意思はすでに決定しており、政府でこれを動かす道がないからである。

註　㈠　最近において、政府が予算案を撤回した例は、昭和二十二年度の補正第二号及び第十三号であり、警

察制度の改革について、連合国軍司令部の指令がでたためであつた。明治憲法時代に起こつた多くの例としては、予算を帝国議会に提出した後内閣が交迭した場合である。この場合は、一応予算を撤回し、新内閣において新方針に基づいて再編成し、あるいは修正を施して再提出するのが例であつた。

㈡　明治憲法のはじめの頃においては、政府の予算修正は、審議の途次において、議院の意向、情勢の変化等をも織り込み、随時行なわれ、それが予算審議を円滑にしたものの如くである。そして後には帝国議会が予算の増額修正ができないとされた関係上、その要請を政府修正によつて達したこともある。

㈢　昭和二十三年度予算は、国会の組替決議に基づき、政府において、原案を修正した例である。事実上は、国会の修正であるが、こういう形式をとることが望ましいとされたのであつた。

第三節　予算の議決

予算の議決とは、国会の本会議における議決である。国会の意思は本会議において決定せられるのであつて、委員会において、いかなる決定があつても、本会議としては、これに拘束されるものではない。もちろん委員会に附議してその審議をさせた以上、委員会における議決は、本会議において事実上尊重すべきものであるけれども、法律上の建前としては、委員会の議決は本会議の議決を拘束しない。あまり多くない例であるが、委員会の議決と本会議の議決と異なつた例もある。また、委員会で議決するに至らずして、本会議だけで議決した例も、法律案についてはある。

なお、予算は一般会計予算、特別会計予算（それに政府関係機関予算）と各別個の議案になつているので、各案別個に議決され、可否別個の取扱いになることが考えられる。しかし実際上の取扱い

は、特別の事情なき限り、審議、議決は一括して、同時に行なわれるのが例となつている。

註 ㈠　昭和二十五年度予算は、参議院において、委員会は否決、それが本会議で覆えされて可決になつた。
㈡　古い例であるが、山本内閣の大正三年度予算では、一般会計予算は両院協議会の議が成立せずして、予算不成立となり、特別会計予算のみが、別個の議案として、成立したことがある。

国会における予算の議決は、他の一般議案と同じように、憲法第五十六条の規定によつて、「両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。」ことになつており、また、「両議院の議事は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。」のである。この点は、法律案と何ら異なるところはない。そして両議院において、右の議決が一致すれば、確定成立することになる。

旧憲法では、予算議決に対して衆議院の優越性が認められたのは、予算先議権だけであつた。そして、この制度は、現憲法でも同様ではあるが、この先議権も、参議院に予備審査の権限を認めたことによつて、審議条件において、参議院が特に有利だとはいえない。ただ、後に審議する参議院においては、衆議院の審議の状況を知り、かつ、第一院であるその議決が、実際上尊重せられるであろうとの政治的意義以外に何物もない。

先議権以外は、両院全く同等というのが、旧憲法の原則であつて、貴族院の議決が衆議院と一致しなければ予算は成立しない。場合によつては、貴族院で予算を握りつぶすこともできた。しかし現憲

法は、予算の議決そのものについて、衆議院の優越性を認めている。この点は、法律案の議決についても同様である。

憲法第六十条第二項による衆議院の議決については、まず、法律案の場合との相違を明らかにしなければならない。すなわち、憲法第五十九条によると、法律案は、衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決（否決及び修正可決）をした場合において、衆議院において出席議員の三分の二以上の多数をもつて、再び可決したときは、法律となる（第二項）。そして参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる（第四項）。また、両院の議決が一致しないときは、衆議院は、両議院の協議会を開くことを求めることができる（第三項）。ところが、予算案の場合は、憲法第六十条第二項で、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合において、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に議決しないときは、衆議院の当初の議決が国会の議決となつて、予算は成立する。現に、昭和二十九年度予算は、昭和二十九年三月四日、衆議院が可決し、同日参議院に送付したが、三月末に至り、予算の内容となつていた入場税の法案が未成立だつた等のため、審議が紛糾して進捗せず、ついに三十日の期間を経過して、四月三日に自然成立になつた。

註　右の三十日の期間の計算については、当日から起算される（国会法第百三十三条）。

右により、法律案と予算案の議決関係の相違を表示すれば、次のようである。

区分	法律案	予算案
両院異なつた議決をした場合	(1) 両院協議会を開くや否やは衆議院の自由である。 (2) 衆議院は両院協議会を開かないで、法律案を不成立にすることができる。 (3) 衆議院は、両院協議会を開かないで、再度の議決ができる。	必ず両院協議会を開かなければならない。
両院協議会を開いて意見の一致しない場合	法律案を不成立とすることも、再度の議決をして法律案を成立させることも、衆議院の自由である。	衆議院の当初の議決が、当然国会の議決となる。
議案を受け取つた後参議院が議決をしない場合	六十日以内に議決しないときは、衆議院は参議院が否決したものとみなすことができる。	三十日以内に議決しない場合は、衆議院の議決が国会の議決となる。
衆議院の議決が国会の議決となる場合	衆議院において、三分の二の多数によつて再度の議決が行なわれる必要がある。	衆議院において、再議決の必要なく、当初の議決がそのまま国会の議決となる。

註　(一)　両院協議会は、各議院において選挙された各々十人の委員で組織する。委員は衆議院においては全部多数党から、参議院においては、各党按分して選出するのが慣例のようである。

(二)　予算が否決されることは、法律上は考えられる。しかし国政運営の財的基礎である予算を何等修正も

加えずして、単に全面的に否決してしまうことは、政治運営としては適当であるまい。それは、そのような予算を作つた内閣に対し、不信を表明する以外の何物でもない。そのような場合には、内閣が総辞職するか、衆議院を解散して、信を国民に問うか、いずれかの措置をとるべきであろう。第二回国会における昭和二十二年度の補正予算について、鉄道運賃の引上げに反対し、その組替を要求する決議が、衆議院の予算委員会で可決され、当時の片山内閣は総辞職した。

㈢　予算議決に対する衆議院の優越の規定は、条約の締結に関する国会の承認について準用されている（憲法第六十一条）。

以上のように法律に比べ予算の方が容易に成立するようになつている。その理由は、法律と予算との性質上の差異からくるものと思われる。すなわち、社会経済組織を維持して行く最少限度の法制は、通常は、すでに制定されていて、新しい法律は、おおむね新規の施策ないし改正で、いわば積極的な意味をもつていることが多いと思われる。これに反し予算は、新規施策の経費も、もちろん包含しているが、その重要な部分として、国の組織、社会秩序を維持してゆく基本的経費を含み、かつ、国家のあらゆる施策の財的裏付けである。それゆえに法律が不成立になつても、その法律に盛り込んでいる施策が実行できないだけであるが、予算が成立しなければ国政の運行は停止せられる。したがつて、法律の不成立よりも、予算の不成立の方が、影響するところが広範囲で、かつ、国政の運用に支障をきたし、困難な事情を生ずる部面が大きい。そこで財政については衆議院の議決を重くし、法律よりも、予算の成立要件を容易にしたものと思われる。

次にまた、法律には永続性があり、一度成立した法律は、法律をもつて改廃せられない限り、原則

として効力を持続しているのであるが、予算の効力は、一年度限りである。したがつて、予算の方が法律よりも成立要件を簡易にして許されてよいであろう。しかし、これは財政に関する法律もあることとて、大した理由でない。

註　㈠　現在のような議員構成を基礎にする二院制度である限り、衆議院を参議院の優位におく積極的理由については議論はあろう。しかし、これは国会制度の基本的問題である。ただ衆議院は、解散によつて一番最近の民意を代表せしめ得るという点はある。

㈡　アメリカにおいては、上院は下院に予算先議権を譲つているが、他方、条約の批准や重要官吏の任命の承認は、上院の専権に属している。予算の議決については、全く同等の立場である。

㈢　英国においては、「王は国費を要求し、下院はこれを承認し、上院は下院の承認に同意する。」とて、予算に対する上院の権限は、ほとんど形式的なものに過ぎない。上院は大概一両日の審議で、そのまま通過する。

第四節　予算の修正

ここにいう予算の修正とは、政府の原案修正ではない。政府が提出した予算案に対して、国会が修正することとである。国会がその議決によつて、予算の内容を変更することをいう。

国会が予算を審議するにあたつては、衆参両院いずれもその意思によつて、当然修正することが認められている。予算案修正の提案は、委員会においては委員が単独で行ない得るが、本会議においては、衆議院は議員五十人以上、参議院は二十人以上の賛成を要する（国会法第五十七条の二）。その手続は、衆参両院とも大体同様であつて、衆議院規則、参議院規則の定めるところである。

註　普通の議案について、本会議で修正を議題とする場合は、衆議院は議員二十人以上、参議院は議員十人以上で足りる。ただ、法律案に対する修正の動議で、予算の増額を伴うこととなるものについては、予算修正の場合と等しく、衆議院は五十人以上、参議院は二十人以上の賛成を要するものとされている（国会法第五十七条）。すべて予算関係は、慎重にしようとの趣旨に出ずるものであり、第二十一回国会の改正にかかるものである。

予算の修正には、積極的修正と消極的修正とを分けて考えたい。積極的修正として考えられることは、原案にない新しい予算科目をつけ加えること、予算総則、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為に、新しい事項を加えること、又はこれらに計上されている金額を増加することであり、消極的修正とは、これらに関する原案の一部を廃除削減し、あるいはその金額を減額することである。そのほれか、予算科目たる項を合併分割し、名称を変更し、また、予算総則の内容を変更すること等も考えらるが、それが積極的修正か、消極的修正かは、多くは修正の内容如何によることである。そのいずれにも属せぬ場合ももちろんあり得よう。もとより、積極的修正といい、消極的修正といつても、それは修正の個々の部分についてのことであり、一個の修正としてはそのうちに両方の内容を含むことのあることは、いうまでもない。

以上、修正内容として考えられる場合は多々あるが、国会の行ない得る修正は、無制限勝手なものであるか。このいわゆる予算修正権の範囲については、昔から議論のあることであり、若干の研究を要する。

予算の修正をなし得る範囲については、憲法は特に明文をおいていない。旧憲法においては、憲法

上の大権に基づく既定の歳出及び法律上政府の義務に属する経費については、政府の同意なくしては廃除削減ができないという規定をおいており（旧憲法第六十七条）、消極的修正については、一応の制限があつた。現憲法にはそのような規定がないので、自由に減額修正ができることは疑いない。他方積極的な修正についてであるが、旧憲法時代は、予算案の提出権は政府に専属し、したがつて、帝国議会に発案権が認められていないことから、これを否定する見解が決定的であつた。すなわち、積極的修正は、政府の発案権の侵害であるから認められないというのである。学説も、政府の見解もそうであり、また、議会の運営においても、事実上承認せられていたところであつた。

現憲法も、予算の作成権を内閣に与え、内閣のみが、予算を国会に提出し得ることになつている点は、旧憲法と同様である。しかし、それだからとて直ちに積極的修正についても、同様であるとすることはできない。否、むしろこの点は、法律上も事実上も、可能であることがすでに確定している。これそは、憲法第八十三条に「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。」としている精神からして、当然とされていることであり、かつ、財政法第十九条において国会、裁判所、会計検査院の予算について認められている二重予算の制度は、国会に増額修正の権限があることを前提としているものである。昭和二十八、二十九、三十年度と国会の予算修正が続いたが、いずれもその内容においては、特定の項の金額を増加している。

註 (一) 財政法制定の当時は、増額修正は独立機関の二重予算の場合にのみ可能であるという説もあつたが、今ではそのように、解するものはない。

㈡　国会における両院法規委員会は、昭和二十三年二月二十六日、国会法第九十九条の規定によつて、予算の増額修正権に関する勧告を提出し、国会が増額修正その他予算の修正について、最終かつ完全なる権限を有することを述べている。

以上、国会は、予算について、積極消極いずれの修正も自由に行ない得るものとされるが、他方、その修正に当たつては、内閣の予算発案権は尊重しなければならない。すなわち、内閣に予算の発案権を認める以上、この発案権を侵害するような修正は許さるべきでない。内閣から案さえ出れば、いかなる形にでも自由に変えることができるのであつては、内閣に発案権を認めた趣旨に合致しないばかりでなく、実際上の弊害も多い。しからば、いかなる修正が発案権を侵害することになるかは、抽象的には決め難いが、まず第一に、その修正が新たな発案と何等異なるところのないようなものは、明らかに発案権の侵害とされる。たとえば、一般会計の予算を特別会計の予算に変更し、又は案の中にない新しい特別会計を設置し、附加するようなことは、新たな発案と何等変わらないであろう。さらに、新たな発案ではなくとも、発案の趣旨を全然没却し去るような修正も、発案権の侵害と認められる。たとえば、災害復旧費として提出された予算を、給与費に変更するが如き、あるいは数億円の予算を数百億円に増額する如きは、政府発案の趣旨を没却するものといい得よう。このような修正は、事実上予算を否認するに等しいものであり、真にそのような必要があれば、一たん予算の撤回を求め、あらためて編成替のうえ、再提出の要求をなすべき筋合のものである。

註　㈠　英国においては「金銭法案に関する発案権は国王（政府）のみにある。」という原則を厳格に守つて、議会は政府の提案した予算を増額しない慣例をとつている。議院内閣制として、下院の多数党が内閣を組織

しているのだから、内閣に命じて予算案を改訂させれば済むことであつて、それには、専門的知識と能力を持つている内閣側にやらせればよいとの考えに基づく。

(二) 米国においては、議会は政府の提出した案に対して、自由に修正を行ない得る。個々の経費について減額もすれば、増額もする。しかし予算全体としては、政府案を上回ることがないのが、最近の政治慣例となつている。

(三) 予算の積極的修正、ことに、増額修正は弊害を伴い易いものであり、諸外国いずれも憲法上、あるいは政治の実際の慣行において、何らかの制限をおいている。その点が完全に自由なのはフランス位のものでわが国でも、旧憲法時代、帝国議会に予算増額修正権があるかどうかが問題になつたことがある。事実、明府が行なた三十年度に電信電話改良費に増額修正が行なわれたことがあつて問題になり、その後、増額修正は、政治ある。うのを例とするという慣例が作られ、さらにそれが発展して、議会に増額修正権なしとする解釈が普遍的になつた。もちろん、旧憲法には、増額修正禁止の明文はなかつたのであり、政治の実際の運営がこれを解決していつた事実を忘れてはならない。

以上、国会は、内閣の発案権を害せざる範囲内においては、いかなる修正をも行ない得るが、その修正の具体的内容としては、いろいろな場合が考えられよう。すなわち、さきにも述べた如く、予算は、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為に分かれるのであり、この各々について考えられる修正の内容の限度は、次の如くであろう。

予算修正で特に問題となり、またもつとも多い例は、歳入歳出予算についてであることはいうまでもない。そしてその場合、歳入予算は、歳出予算と違つて、その性質は歳出の財源としての単なる見積りであるに過ぎない。つまり、歳入予算自体は歳入の法的根拠になるものでない。単なる見積りで

あつて、発案権の内容をなすものではない。歳入の起因たる法令の改正なくして、減額、増額いかように修正を加えても、見積りの当否は別として、それが発案権の侵害になるとは考えられない。かりに、歳入予算を増加しても、政府は、それをとらねばならぬ義務を負うものではないし、また減額された歳入予算は、収入を差しひかえなければならないものでもないからである。それに実際問題として、歳入は歳出のための財源であるから、多くの場合、は歳出に関連しての歳入予算の修正の問題であり、歳入予算についてだけの修正は、事実上意味がないであろう。

註　(一)　歳入の基因たる法令を改正する意図をもつて、歳入予算を修正することはあり得るわけであるが、この場合でも、法令の改正で歳入予算が事実上変更されるだけであつて、歳入予算の修正で法令を改正することになるものではない。

(二)　歳入予算の見積りの当否として、項の金額の調整異動の修正は、もちろん考え得るが、歳出の修正と離れて、問題となつたことはない。

予算修正のもつとも重要なのは歳出予算についてである。発案権の問題の重点も、歳出予算についてである。歳出予算に対する修正としては、組織の別の区分である部局等に対する修正と、目的別の区分である項に対するものとある。そして、部局等の区分を変更することも実は意味がない。部局等の区分は設置法等の結果としてきめられているものであつて、かりに予算の修正によつて、それが変更されたとしても、変更された組織区分において、その官庁がその予算を使用する権限を得ることにはならないからである。一番の問題は項に対する修正である。項の金額を減額又は増額することのできることはすでに述べたとおりであるが、予算にない新しい項を新設することになる場合においては、

それが発案権を害することになるものかどうか相当異論がある。それは内閣の予算発案権の単位の問題としてである。予算全体を、一体として発案するのであれば、その内容たる項に新しいものが附加されても、それは全体としての発案権を侵害するとはいえない。ところが予算の単位は項である。項が議決の単位であり、それが予算の効力であるとすれば、項が発案の対象となる。予算案は各個の項の集成であるとすれば、項の新設は明らかに発案権の侵害になることになる。そしてまだその解釈は確定したとはいい難いが、最近の取扱いは大体後者の方向において処理されつつある。

項を新設する修正を認むべきでないとする解釈に従うならば、項の合併、分割、項の目的（名称）変更も、原則として認むべきでないことになる。もとよりそれは、項の合併、分割が項の新設に伴うこととなる場合においてである。また、項の名称を変更することは、その変更によつて、項の内容が根本的に変更されるか否かによつて発案権侵害かどうかが決まる。たとえば、国債費として計上してある金額を、そのままにして項の名称を産業振興費とでも変更するにおいては、明らかに新しい項を起こしたものと考えられよう。

註　㈠　昭和二十八、二十九、三十年度の三回の国会修正においては、発案権侵害の論議を避けるため、項の新設は、ことさら回避された。

㈡　項の名称、したがつてその目的は相当抽象的かつ包括的であるので、特に新規の項を作成せず、既設の項の金額を増額することによつて目的を達し得ることが多い。

㈢　項の目的内容を拡充する場合、たとえば港湾改良費の金額を増加して新規の港湾の改修を行なうこととした場合、農林本省に新規の補助金を追加した場合の如き、多少の疑義はあるが、それによつて項の目的

は変更され、したがつて、新規の項を作つたというのは、多少行き過ぎと思われる。

㈣　地方自治法第九十七条第二項は、「議会は、歳入歳出予算について、増額してこれを議決することを妨げない。ただし、普通公共団体の長の歳入歳出予算の提出の権限を侵すことはできない。」と規定している。この場合、都道府県知事、又は市町村長の発案権の侵害とは、項の新設はもとより、予算に盛られていない新しい事項、たとえば新規の補助費を追加することも許されないと解している。

歳入歳出予算以外の予算総則、継続費、繰越明許費、国庫債務負担行為の修正についても、歳入歳出予算と同様に考えられる。ただし、予算総則と繰越明許費は、予算の執行方法についてのものであるから、これに対する修正が発案権に関することは、まずあるまい。継続費、国庫債務負担行為については、それが新しい事項を加えるものであつては、項の新設と同様に考うべきである。

以上、国会の予算修正権の範囲は広いものであり、殊に旧憲法と違つて増額修正も可能である。しかし、権限は別として、予算の増額修正については、政治上もつとも論議多きものである。立憲政治の運営は、三権分立を基礎として、そのお互いの牽制による合理的な運営を基本にしている。予算は政府が使用するものであり、国民負担との考慮のもとに、政府において十分として考えるものを、国会において積極的な増額、殊に予算の総額を増加するような修正を行なう場合には、その当否について慎重な考慮を加うべきものであろう、よつて国会法第五十七条の三は、「各議院又は各議院の委員会は、予算総額の増額修正、委員会の提出若しくは議員の発議にかかる予算を伴う法律案又は法律案に対する修正で、予算の増額を伴うもの若しくは予算を伴うこととなるものについては、内閣に対して、意見を述べる機会を与えなければならない。」と規定している。予算関係の法律も、直ちに、あるいは

将来国庫の負担を増加することとなるからである。なお、この内閣の意見の表明は、閣議の決定を経て、書面によることとの取扱いになつているが、便宜、国会において政府当局者がその旨を口頭で述べることもある。

註　(一)　政府は、予算を使用し尽くす義務を負うものではないから、国会が増額修正を行なつても、使用を強制されないから意味がないではないかという人もあるが、これは予算の政治的性格を忘れた書生論である。

(二)　国会法第五十七条の三は、昭和二十八年度、昭和二十九年度と国会の予算増額修正があり、また、国庫負担を伴う議員立法が相つぎ、批判があつた結果として、第二十一国会において立法されたものである。

(三)　昭和三十年度の予算修正においては、一般会計の予算総額は減少（特定の項は増額）したが、国有鉄道の予算は、総額が増えた。よつて予算委員会において、委員長より大蔵大臣に対し、内閣の意見の表明を求めた。これが最初の例である。

(四)　国の財政支出を余儀なくするような法律を、国会が発案することは、内閣の予算発案権の侵害とならぬかという議論がある。「これこれの経費につき国はその二分の一を負担しなければならない。」とか「予算の範囲内において補助金を交付することができる。」という法律が発案制定された場合、内閣の予算発案権は、法律上又は事実上制約を受けることになるからである。しかし、そのような法律が作られてもそれによつて直ちに国費の支出ができるのではないから、形式的には予算の発案、したがつて侵害とはいえない。ただ、完全なる政党内閣制の下において、そのような法律が内閣の意思とは無関係に、どんどん提案されるということはおかしい。また国会としても、予算と法律とで意思が矛盾することも起こり得る。さきにも述べた如く、英国では予算に関する法律を議会が提案することはない。

(五)　前に述べた如く、アメリカにおいては、一般立法で歳出予算を計上することはできない。反対に、歳予出算で一般法の規定を変更することはできないが、経費の削減は自由にできる。すなわち、他の法律に予算関係でどんなことが規定してあつても、歳出予算法としてはこれを無視できる。これは両者とも、形式は

同じく法律であるからでもある。わが国では、予算と法律は形式を異にするので、そうはいかない。

㈥ 歳入の減少を伴うこととなる法律案についても、歳出増加の法律と同様に考えるべきであるとの意見もある。たとえば、特定の事業に減免税する如きは、間接的に補助金を交付するようなものであるからである。たしかに一理ではあるが、これは国民の負担軽減の問題でもあり、一般的な問題として取り上げることは、多少行き過ぎかと思われる。

最後に、右のような調整規定の有無は別にして、政党内閣制の下における政治運営の問題として、国会の予算修正については、確かに反省すべきものがある。政党政治が円滑に運営されれば、内閣の原案と政党の意思とが大きく違うことはあり得ないし、そして、予算が国会で、大幅の修正を受けることはないともいえよう。しかし、それは別としても、予算の修正には、複雑な技術的問題が多い。簡単なものであればともかく、多数の項に及ぶであろう大幅の修正を、正確な計数もて、かつ短時日の間にやりとげることは、国会の単独の能力によつては、実際問題として困難である。結局は、専門家たる事務当局の知識に待たねばならない。しかも予算は、国会が修正したからとて、執行者たる政府が責任を免れ得るものではあるまい。してみれば、予算は、たとえ国会において修正を必要とする場合においても、国会は、その要旨を政府に示して、政府において修正させる形式をとることが、政治上望ましいと思われる。昭和二十三年度予算の修正はその例であり、予算委員会の組替決議に基づいて、政府が修正書を提出した。

註 ㈠ 過去における国会修正については、いずれもその原案作成の計数的事務は、閣議決定により事務当局が作業した。

(二)　国会修正の場合には、政府修正の場合のように、その院の承諾がいらない。また、予算参照書を添附するに及ばないことが実際上の違いである。

(三)　予算の内容を大幅に動かすことを予算組替という。組み替えたその結果は、もちろん修正である。

(四)　昭和三十一年度以来、国会の予算修正は絶えてなくなつた。これは、政府の予算編成段階において、与党が関与し、事前審議を行なつているに等しいことになつたためである。一方これがために、国会における実質的審議が疎略になることがおそれられる。

第六章　予算の配賦及び執行

第一節　予算の配賦

予算は、国会の議決によつて成立する。旧憲法当時は予算が成立したならば、天皇の裁可を経て公布された。この裁可及び公布は、予算を訓令としてその執行を行政各部に命ずる行為であるとせられていたが、現憲法においては、公布せられるのは、憲法改正、法律、政令及び条約だけであつて、予算には、公布という制度がなくなり、これに代わつて、配賦という制度が採用された。もともと予算の執行は、内閣の責任において行なわれるのであるが、具体的には、各省各庁の長の執行にまかされているのであるから、その執行をできるようにするため、当然、何らかの形において、予算の配賦が行なわれなくてはならない。財政法第三十一条第一項には、「予算が成立したときは、内閣は、国会の議決したところに従い、各省各庁の長に対し、その執行の責に任ずべき歳入歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為を配賦する。」と規定してある。そして予算の配賦は、予算を訓令として、各省各庁の長に対し、執行を命ずるものであるから、その科目、金額等の責任の範囲を明らかにする必要があるので、同条第二項で、配賦の場合には、さらに項の金額を目に区分しなければならないことにな

つている。したがつて、各省各庁の長が予算を執行するには、ことごとく配賦された予算に基づいてのみ可能である。ただし、歳出予算の項のなかには、予算配賦に際し、あらかじめ目の区分をし難いものがある。当分のうち、このような経費については、各省各庁の長は、後に予算の執行に際し、大蔵大臣の承認を経て、目の区分をすることになる（財政法附則第一条の二）。

註　あらかじめ目の区分をしていない経費は、昭和三十五年度予算においては、防衛支出金、南極地域観測事業費、国土開発事業調整費、科学技術庁の特別研究促進調整費、奄美群島復旧事業費及び衆議院議員及び参議院議員補欠等選挙費の六項である。これ等の経費は、現実に、どのような具体的経費に出すか決まつて後、はじめて目の区分をして使用することになる。なお、衆議院、参議院、裁判所の予備経費も、予算配賦に当たり目の区分をしない。現実の使用に際し、目を設置することになるが、これは経費の性質によるものであつて、財政法附則第一条の二の規定によるものではない。

なお、予算総則と繰越明許費には予算配賦ということがないが、これは大蔵大臣において処理し得る総括的事項であるからである。

予算配賦の手続については、大蔵大臣が、予算が成立したときは、直ちに国会の議決したところに従い、各省各庁の執行すべき歳入歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為を作成して、これを内閣に送付し、それによつて内閣が配賦する。また同時に、大蔵大臣からその配賦の内容を、会計検査院に通知するのであるが、それは会計検査院の権限として、執行の責任者ごとの内容を知らなければならぬからである。

予算の配賦は、歳入歳出予算、歳入予算明細書、予定経費要求書、継続費要求書及び国庫債務負担

行為要求書を、そのままの内容とするものであつて、単に形式的な意味があるにすぎない。もちろん予算の修正議決があつた場合には、国会の議決したところに従つて、その修正になつたものによつて配賦するのであるから、先に提出した予算書と異なるのは当然である。

註　国会で予算が修正になれば、直ちにその趣旨に従つて、歳入予算明細書、予定経費要求書が作成される。たとえば、衆議院で予算修正があれば、直ちにその内容による参考書類が作成され、参議院に提出される。したがつて、予算の修正があることによつて、配賦が遅れることはない。

第二節　予算執行の意義

予算の執行とは、国の収入、支出を実行する一切の行為をいう。この行為は一定の手続に従つて行なわれる。これが形式的意義における会計であつて、会計法規の規定するところである。会計ということばは、財政の処理全体の意義に使うこともあれば、あるいは財政に関する経理の手続という意味に使うこともある。旧憲法時代の会計法は、現在の財政法に規定されているような事項を含んでいたが、現制度で、これを分離し、財政処理に関する基本原則は、財政法が規定し、経理の手続に関する事項は、会計法が規定する仕組みになつている。

予算が配賦されると、行政各部は、これが予算の執行の責に任ずることになる。予算の執行に関する総括的責任者は、歳入にあつては歳入事務を管理する各省各庁の総括者である大蔵大臣であり、歳出にあつては各省各庁の長である。そして、その執行者は具体的には、歳入については、法令に基づく

当該機関、つまり歳入徴収官、収入官吏等であり、歳出にあつては、各省各庁の長の委任を受けた者、つまり支出負担行為担当官及び支出官、資金前渡官吏等が、各執行の権限及び義務を負うものである。

註　予算の実行も執行も、観念上は全く同一である。ただ、執行は個々の予算についてだけいうに対し、実行は歳入歳出の全体に対していうことがある。ゆえに実行予算とはいうが、執行予算とはいわない。

予算の執行は、単に予算に定められた金額を、国庫に収納し、又は国庫から支払いをすることだけをいうのではない。国庫債務負担行為の実行や、支出負担行為の実行をなすことも、予算執行の範囲に入る。また憲法上の意義における予算、つまり、項の金額の実行のみならず、それ以外に、又はこれを超過して収入して支出すること、つまり、行政法上の意義における予算の実行をなすことも執行であるばかりでなく、形式的意義における予算、つまり大蔵省証券を発行し、借入金をなし、翌年度にわたる国庫債務を負担することも、予算の執行に入る。要するに、予算の執行というのは、憲法上の意義における予算に計上せられた歳入歳出のみならず、予算成立後生ずることとあるべき歳入歳出一切を包含した国の収入支出の実行に関する一切の行為をいうものである。

ただ、一般に予算の執行といつても、場合々々によつて、その性質及び効力が違う。歳入については、前に歳入予算の効力について述べたごとく、部、款、項の金額の有無と多少とにかかわらず、法令の規定に従つて実行されるものであるから、厳格な意味においては、予算の執行にはならない。ただ元来、予算は実際と符合することを目的としているのであるから、歳入を徴収し、これを収入科目に整理することが、歳入予算の執行ということになる。

歳出予算の執行は、その定められた目的に従つて使用され、完全に予算の目的を達成することが理想である。そして歳出予算をして、所期の目的を達し、十分の効果を発揮させ得るかどうかは、一にかかつて、予算の執行の当否の問題になる。しかして歳出予算の執行は、単に法規違反がないから、不正がないからといつて満足すべきものではない。要するに、法令を適正に執行したうえに、最少の経費をもつて最大の効果をあげるという意味において、その目的を完全に達成せしめるように行なわなければならない。これは、単に会計法規の手続だけの問題でなしに、その執行の任にあたる官吏が、最高の良識と、良心的責任において執行せられなければならない性質のものである。

第三節　予算執行の方法

一　歳入予算の執行

歳入は、歳入起因である法令に基づいて徴収せられ、収納されるものであるから、歳入予算の配賦はあつても、これは一応の基準にすぎないものであり、予算額だけは収納しなければならないという義務を負うものではない。かりに歳入予算の配賦がなくても、歳入起因があり、当該事実が発生すれば収納すべきものである。したがつて、歳入徴収官は、法令又は契約等に基づいて国が収入すべき権利を取得すれば、予算の有無にかかわらず、その金額を調査決定する。これを調定ともいう。歳入徴収官は、調定をすれば、それとともにその納人に対して、納入告知書を発する。納人は納入告知書をもつて、所定の金額を日本銀行又は郵便局に払い込む。この日本銀行というのは代理店を含む。ま

た、出納官吏が現金を受け取り、出納官吏から納入を行なうこともある。

調定は、原則として納入金額の確定前になされ、その確定によつて納入がなされるのが普通であるが、例外として、事後に行なわれることもある。たとえば給与所得者に対する源泉徴収の所得税は、原則として俸給給料等を支払う者が、支払いの際、納税義務者にかわつて、その給与から税額を差し引いて納税するものであるが、税務署長は、右の納税の通知によつて調定するのであつて、これを事後調定といつている。また、所得税の申告納税についても、この事後調定が行なわれる。

歳入予算がある場合、当然その科目によつて収納されるが、歳入予算がない場合には、各省各庁の長は、大蔵大臣に協議して、適当な科目を設置して、その科目によつて調定し、収納する。

二　歳出予算の執行

歳出予算の執行は、歳入予算のそれとは異なる。まず、歳出予算は、その目的に従つて執行されなければならない。財政法第三十二条に「各省各庁の長は、歳出予算及び継続費については、各項に定める目的の外にこれを使用することができない。」とあるのがこれである。この「各項に定める目的」が、予算の目的であるが、それは単に各項の科目の示すところに該当しておれば、いかなるものでもよいという意味ではなく、国会が議決したところの目的に従つて、使用されなければならないとのことである。項を議決科目とするのは、この意味である。

ただし、財政法は、歳出予算を組織の別に区分し、この組織の中において目的及び対象別に区分することとし、かつ、その組織別予算は、項ごとに予算の目的、内容を説明しているから、この項に定

める予算の目的は、右の組織別の部局等と、その説明から実質的にこれを判断して定められることになる。かつ、その判断には、予定経費要求書及び各目明細書による目、目の細分、経費の算出基礎等が援用されなければならない。

歳出予算は、実質的には予算の目的に合致して執行されなければならぬことは当然であるが、形式的には、またそれは、配賦された金額の範囲内において、大蔵大臣の統制のもとに、一定の秩序ある手続によらなければならない。この点からするならば、歳出予算の執行は、法令又は契約等によつて、国が歳出義務を負うところの基因行為と、これに基づいて、現実にその歳出義務の弁済をなすところの支出とに区分して考えられる。前者を支出負担行為といい、支出負担行為担当官が所掌する事であり、後者を支出行為といい、これを狭義の支出に関する事務すなわち、現金の出納機関に対し務て、現金支払の命令をなす行為と、この命令に基づいて現金の支払をなす行為とに区分される。前者は、支出官が所掌する事務であり、後者は、日本銀行が担当している国庫事務と称するものである。場合によつては、この事務を出納官吏が行なうこともあり、大蔵大臣の財政的統制は、この両者の段階について、必要に応じて行なわれるものである。

各省各庁の長は、おのおの予算として配賦を受けた金額内において、支出負担行為の計画を定める。公共事業費その他特定の経費については、その実施計画について、大蔵大臣の承認を要する（財政法第三十四条の二）。実施計画ができると、その範囲内で具体的にその委任をした官吏に、それぞれ予算を示達する。そして、当該各省各庁所属の職員（支出負担行為担当官）は、その示達された金額

の範囲内において、現実の支出負担行為をすることになる。

右の支出負担行為については、これによつて起る支出金額が一定の支払計画の範囲内でなければならない。各省各庁の長は、支出担当事務職員ごとに支出の所要額を定め、支払の計画に関する書類を作成して大蔵大臣に送付し、その承認を経なければならない。この承認した計画は、大蔵大臣から会計検査院及び日本銀行に通知されることになつている（財政法第三十四条）。支払は、原則として支出官が日本銀行あてに小切手を振り出して行なわれる。日本銀行は大蔵大臣から通知を受けた金額の範囲内であれば、右の小切手に対して現金を支払うことになる。なお例外的には、出納官吏があらかじめ現金を持つていて、直接支払う場合がある。

歳出予算の執行は、最終的には、歳出金の支払をもつて完了するのであつて、それは主として現金の支払をもつてなされるものであるが、特殊の場合には、現金の授受をなさず、その目的を達することがある。それは特別会計から一般会計へ益金納付をなすが如き場合であつて、いわゆる国庫内の移換の場合である。この場合は、支出官は小切手の振出をなさず、国庫金振替書を日本銀行に交付してこれを行なうことになつている。

註　㈠　予算執行職員は、法令に準拠し、かつ、予算で定めるところに従い、それぞれの職分に応じ支出等の行為をしなければならない（予算執行職員等の責任に関する法律第三条第一項）。そして予算執行職員が故意又は重大な過失により法令に違反した支出等の行為で国に損害を与えたときは、弁償の責に任じなければならない（第三条第二項）。また、出納官吏がその保管にかかる現金を亡失した場合において、善良な管理者の注意を怠つたときは、弁償の責を免れることができない。右の弁償責任の検定は、いずれも会計検査院

が行なう。

(二) アメリカでは、会計責任官は、公債を預託するか、身元保証金を納めるか、身元保証人を立てるかしなければならない。実際上多くの場合、身元保証会社による損害保険の制度が利用されている。

三　予算執行の監督

各省各庁の長は、部下の予算執行を監督する。予算執行の適正を期するため必要と認めるときは、各省各庁の長は、所属の職員に、支出負担行為の全部又は一部について認証を行なわしめることができる（会計法第十三条の三）。歳入歳出とも執行の結果については、各省各庁の長は常に帳簿を備えて、報告書及び計算書を作成し、これを常時大蔵省及び会計検査院に送る仕組になつている。

さらに、大蔵省は、予算執行についての総括的責任官庁である。会計法第四十六条は、大蔵大臣に各省各庁予算の監査権を与えている。すなわち、「大蔵大臣は、予算の執行の適正を期するため、各省各庁に対して収支の実績若しくは見込について報告を徴し、予算の執行状況について、実地監査を行い、又は必要に応じ、閣議の決定を経て、予算の執行について必要な指示をなすことができる。」（同条第一項）。かつまた、その目的を達するためには、「自ら又は各省各庁の長に委任して、工事の請負契約者、物品の納入者、補助金の交付を受けた者（補助金の終局の受領者を含む。）、又は調査、試験、研究等の委託を受けた者に対して、その状況を監査し又は報告を徴することができる。」ことになつている。もちろん会計検査院は、予算執行の結果である会計の検査を行ない得るが、この予算監査は、非違不当の摘発というよりは、むしろ、その目的（法令の規定、予算で定めた目的、国会の

議決の趣旨等いずれの点からも見たその目的）に従つて、もつとも効果的に執行されるよう事前及び事後に指導し、事後に是正する趣旨のものである。

第四節　予算の補修

一　予算補修の意義

予算の補修とは、予算配賦の後において、行政法上の意義における予算に対して、追加、補足又は変更を行なうことをいう。予算の補正も、もちろん広義においては予算の補修であるが、これは予算そのものをつくるのであるから、ここにいう予算の補修ではない。

予算は、当該年度において生ずべき一切の歳入歳出を予定するのを本旨とするが、これは一応の予定であつて、現実における国庫の状況は、必ずしも予算そのままを実行するだけにとどまるものではない。あるいは歳入において、予算外に収入を生ずることもあるし、また歳出予算外の、つまり当初の見積り以上に予算超過又は予算外の支出を要することもあり得る。したがつて、実行上において、ある程度の異動を生ずるのはやむを得ないことである。そしてこの場合、憲法上の意義においては、予算は変更せられないが、行政法上の意義においては、予算は法令の許された範囲内において、修正変更を受けるのである。これらの事実を通常、予算決定後の異動といつている。予算の補修とは、つまり予算決定後において、予算の異動を行なう手続である。したがつて、予算の補修は、狭義における予算の執行ではないが、予算外の収入支出を、行政法上の意義において、形式的に予算化し、また

、予算上の収入支出については、これを行政法上の意義における予算として、実行し得るための準備行為をなすものであるといえる。

二　歳入予算の補修

歳入は、予算の部、款、項の金額を超過しても何ら差し支えないから、歳入予算については、原則として補修はないともいえる。ただ予算外に生じた収入、あるいは法令の改正又はその他の事実に基づいて、新たに科目を設ける場合においては、これは歳入予算の補修というべきである。また、新しい官庁ができて、そこにおいて収入があるといつた場合も、組織別歳入予算を補修することとなる。

三　歳出予算の補修

前に述べた如く、歳出予算の執行には、予算に定めた目的の外にこれを使用してはならない。そしてその予算の目的とは、形式的には組織別及び各項別の経費の金額である。したがつて、歳出予算に定める各部局等の経費の金額を、他の部局等に動かし又は部局等内の各項の間で金額を動かすのは、予算の目的外使用として、財政法は原則として、これを禁止している(財政法第三十三条第一項本文)。しかし、予算が当初の計画のとおり、つまり予算の目的に従つて、変更することなく実行されて行くことは、望ましいことではあるが、予算編成後における事情の変化、計画の変更等によつて、当初予算のとおり実行し得ない場合、あるいは実行することが適切でない場合もあり得る。もちろん補正予算ものとするような目的に応ずるものではあるが、いかに軽微のものといえども、一切補正予算による算は、このときは、行政の運営が円滑を欠くのみならず、事務の複雑をきたし、また、かえつて不利、

不経済を招くこともある。そこで国会の議決を経た範囲内において、しかも法令の許す限度内において、予算の補修を認める必要がある。これがいわゆる予算の移用及び流用であつて、科目相互間あるいは部局等の組織相互間において、一方において、経費の不足をきたし、また、他方において経費が余る場合、これを有無融通して経理することが認められる。

註　予備費の使用も、広義には予算の修正である。しかし、ここでいう予算の補修とは、経費総額に変更のない予算執行上の異動をいう。

四　移用及び流用

移用も流用も、本質的には経費を彼此融通して使用する意味であつて、同様である。ただ制度的には、移用は、異なる組織の間又は異なる項の間の彼此使用であり、流用は、各項内における目の金額をお互いに移して使うことである。農林本省と食糧庁との、各組織、各項の間、あるいは大蔵省所管における税関と税関派出諸費との間において、経費を有無相融通するのが移用であり、総理本府の項のなかで、職員俸給の目から、超過勤務手当の目に移して使用するのが流用である。

移用及び流用を無制限に認めるとなれば、予算を組織別、科目別に区分し、国会の議決を求めた意味を失う。したがつて、そこには自ら制限がある。

財政法第三十三条第一項は、「各省各庁の長は、歳出予算又は継続費の定める各部局等の経費の金額又は部局等内の各項の経費の金額については、各部局等の間又は各項の間において彼此移用することができない。但し、予算の執行上の必要に基き、予め予算をもつて国会の議決を経た場合に限り、大

蔵大臣の承認を経て移用することができる。」と規定している。この予算をもつて国会の議決を経た場合とは、通常予算総則で規定するのが例であり、おおむね

㈠　経費の性質が同一又は類似している項の間における異動（たとえば刑務所、少年院及び少年鑑別所の収容費、各試験研究機関の経費）

㈡　経費の性質が相関連し、後日事情の変化等によつて調整を要する場合の起ると認められる項の間における異動（たとえば、災害復旧事業費と災害関連事業費、北海道開発事業費に属する各項）

㈢　同一所管内各組織の間、又は各項の間における人件費の過不足による異動

の三つの場合であり、いずれもその弊害が少なく、あるいはこれを認めることによつて、かえつて予算の効果的弾力的執行が期待される場合である。

註　昭和三十五年度一般会計予算総則第三十六条は、次のように規定している。

第三十六条　財政法第三十三条第一項ただし書の規定により各省各庁の長が歳出予算の執行上の必要に基づき、各組織の間又は組織内の各項の間において経費の金額を彼此移用することができる場合は、次の各号に掲げる各組織の間又は各項の間において移用する場合に限る。

(1)　総理府所管　（組織）総理本府に計上した文官等恩給費と旧軍人遺族等恩給費の項との間

総理府所管において北海道開発事業費に属する各項の間並びにこれらの各項又は治水特別会計へ繰入、国有林野事業特別会計へ繰入、揮発油税財源の道路整備特別会計へ繰入、北海道道路整備事業費若しくは特定港湾施設工事特別会計へ繰入の各項と北海道開発事業工事事務費の項との間

（組織）科学技術庁において原子力平和利用研究促進費と国立機関原子力試験研究費の項との間

(2)　法務省所管　（組織）矯正官署に計上した刑務所と婦人補導院の項の間並びに刑務所収容費、少年院収容費、少年鑑別所収容費及び婦人補導院収容費の各項の間

(3)　厚生省所管　（組織）厚生本省に計上した留守家族等援護費と戦傷病者戦没者遺族等援護費の項との間

(4)　農林省所管　（組織）農林本省に計上した農林水産業技術振興費と（組織）農林省試験研究機関に計上した各項、（組織）農林本省検査指導機関に計上した種畜牧場、（組織）食糧庁に計上した食糧研究所、（組織）林野庁に計上した林業試験場又は（組織）水産庁に計上した漁船研究費、水産研究所若しくは真珠研究所の各項との間、（組織）農林本省に計上した土地改良事業費、干拓事業費、海岸事業費、開墾事業費、機械開墾地区建設事業費、国営造成施設管理費、伊勢湾高潮対策事業費又は農業施設災害復旧事業費の各項と（組織）農林本省地方官署に計上した農地事業工事事務費の項との間
（組織）農林本省に計上した農業施設災害関連事業費と農業施設災害復旧事業費の項との間
（組織）林野庁に計上した山林施設災害関連事業費と山林施設災害復旧事業費の項との間
（組織）水産庁に計上した漁港施設災害関連事業費と漁港施設災害復旧事業費の項との間

(5)　通商産業省所管　（組織）工業技術院に計上した鉱工業技術振興費とその他の各項との間

(6)　運輸省所管　（組織）運輸本省に計上した港湾施設災害関連事業費と港湾施設災害復旧事業費の項との間
（組織）運輸本省に計上した港湾事業費、特定港湾施設工事特別会計へ繰入、伊勢湾高潮対策事業費又は港湾施設災害復旧事業費と（組織）運輸省地方官署に計上した港湾事業工事事務費の項との間

(7)　建設省所管　（組織）建設本省に計上した河川等災害関連事業費と河川等災害復旧事業費又は都市災害復旧事業費の項との間
（組織）建設本省に計上した海岸事業費及び河川等災害復旧事業費と海岸事業等工事事務費財源繰入の項との間

(8)　予定経費要求書に予定した職員俸給、扶養手当、暫定手当、職員諸手当、職員特別手当及び指名定員外職員給与の予算額に過不足を生じた場合における各組織又は各項の間

(9)　予定経費要求書に予定した退官退職手当及び赴任旅費の予算額に過不足を生じた場合における各組織又は各項のそれぞれの間

移用は、右の如く財政法第三十三条第一項但書の規定と、予算総則に基礎をおいて認められるものであるが、右のほか例外的に、財政法の規定によることなく、予算総則のみによつて、組織間又は各項の間で移用を認められる場合がある。すなわち一般の移用は、各省各庁の長が、大蔵大臣の承認を得て同一の所管内における組織の間、各項の間において行なうものである。しかし、同様の事情は所管を異にする組織、項の場合にも起こり得ることである。もちろん、権限のはつきりした各省各庁の間において、そのようなことが起こることは例外的であり、その場合も多くは後に述べる予算の移替で処理されよう。がしかし、各省各庁の間に相関連する経費であり、予算決定後における事情の変化によつて相互に金額の異動を生ずることのあるようなものについては、そのような利用を認めることも許さるべきである。ただし、この場合は、異なる所管の間における異動であり、その移用は、内閣が行なう。あるいは、財政法は、同一の所管内においてのみ移用を認めているのであつて、異なる所管の間における移用は認められないとする議論もあり得るが、異なる所管の間における経費の異動は、きわめて例外的であり、財政法の一般的原則に入れることは適当としない。かつまた、最近の予算執行上においては、現実にそのような必要があり、しかも予算総則は、予算執行の方法について、規定し得るものであるから、国会の議決を経て、かかる経費の異動を行なうことは、当然許されてよい。

財政法の違反と目することは当たらない。

註 ㈠　予算総則の規定のみによる移用は、異なる所管（各省各庁）の間において行なわれるものであるから、内閣がこれを行なう。実際の事務は、関係各省庁が大蔵大臣に協議し、閣議の決定を経て行なう。

㈡　昭和三十五年度一般会計予算総則にある所管外移用の例をかかげる。

第二十七条　防衛庁の施設の整備及びアメリカ合衆国軍隊に対する施設の提供に関する歳出予算の執行上必要あるときは、総理府所管（組織）防衛本庁に計上した防衛本庁及び防衛施設費の項の金額と、大蔵省所管（組織）大蔵本省に計上した防衛支出金の項の金額とを彼此移用することができる。

㈢　防衛庁で飛行場の拡張整備を行ない、それが合衆国軍との共同使用になる場合、あるいは合衆国軍の飛行場として整備し、防衛庁が共同使用する場合において、飛行場の拡張整備自体は確定していても、いずれが主体となるかによつて、防衛庁施設費と防衛支出金との間に経費金額の異動を生ずる。

㈣　移用を無制限に認めると、経費区分を設けた意義はなくなる。いくら国会の議決を求めるといつても、価格調整補給金が余つたから、公共事業費に移用するといつたことが認められるべきでない。

㈤　移用は、特別会計の予算についてもある。特別会計の移用は、項相互間の移用に限る。

次に流用は、同一部局等内の、同じ項内の各目相互間における場合で、いわゆる行政科目の統制の問題である。財政法第三十三条第二項は、「各省各庁の長は、各目の経費の金額については、大蔵大臣の承認を経なければ、目の間において、彼此流用することができない。」としている。したがつて、どのような経費であつても、流用は、すべて大蔵大臣の承認を得なければならない。昔は、人件費とか補助費、あるいは交際費といつた、特定の費目についてだけ大蔵大臣の承認を要することとし、他の目の経費は、各省大臣で自由に流用できることになつていたが、現在は、一応全部大蔵大臣の承認にか

からしめている。しかし、実際は閣議決定をもつて、旅費の類（赴任旅費、委員等旅費及び外国旅費等大蔵大臣の指定する旅費の各目を除く。）及び庁費の類（各所修繕、会議費及び食糧費の目を除く。）に属する各目の相互間においては、包括的に大蔵大臣の承認を経たものとして、各省各庁の長で彼此流用ができることにしている（昭和三十五年四月十二日閣議決定昭和三十五年度予算執行の手続等について）。

なお、目の下の目の細分を設けるものについては、その経費相互間の流用は、各省各庁の長の自由である。

五　予算の移替

予算の移替とは、各省各庁又は各組織区分の間において、予算の所管又は組織（責任所属）を移動させることをいうのである。つまり各省各庁の間において、又は同一省庁の部局等の間において、予算上、予期しない職務権限の移動がある場合において、一方の組織に計上せられた予算を、他の組織に持つて行つて使用する必要がある。このような場合には、権限の縮小する所管又は組織の予算はそのまま残して、権限の増加する所管、組織には予備費を使うか、あるいは予算を追加して措置するのが正しいであろうが、かくては予算の目的は変わらないのに予算金額が膨脹し、また取扱いが複雑であり、執行上適当でない。そこで、予算執行の途次において、職務権限の移動があつても、予算の実行ができるように、予算の科目及び金額ともに他の所管又は組織に移動させることを、予算の移替と称している。この予算の移替は、予算総則によつて権限を得ておくのが例であつて、昭和三十五年度予算の一般会計予算総則（第二十六条）には、次の規定が置かれている。

「行政組織に関する法令の改廃等に伴う職務権限の変更によつて、別掲各号に定める主管若しくは所管又は組織区分により予算を執行することができない場合においては、主管若しくは所管又は組織の設置、廃止若しくは名称の変更を行い、又は主管若しくは所管又は組織の間において予算を移し替えることができる。」

右は予算成立後における他動的原因によつて移替をする場合であるが、ほかに、予算提出の際においては、所管別あるいは組織別に具体的に項の区分をしないで特定の所管あるいは組織を一括計上しておき、予算の執行に当たり具体的に確定した上で、これを当該の所管又は組織において使用することを予定することがある。そして、このような経費は、多くは当初予算を組む際において、経費区分を確定し得ぬ性質のものであるから、項内において目を区分せず、移替の際これを決定するのが通常である。

註　右のような経費として、昭和三十五年度一般会計予算総則にかかげられたものを挙げる。

第二十八条　総理府所管（組織）北海道開発庁に計上した北海道住宅施設費、北海道造林事業費、北海道林道事業費、北海道土地改良事業費、北海道開墾事業費、北海道開拓実施費、篠津地域泥炭地開発事業費、根釧地区機械開墾建設事業費、北海道農業機械整備費、北海道漁港施設費、北海道港湾事業費、北海道海岸事業費、北海道都市計画事業費、北海道空港整備事業費、北海道環境衛生対策費、北海道離島簡易水道施設費及び北海道離島電気導入事業費（以下「北海道開発事業費」という。）に係る歳出予算及び国庫債務負担行為を使用する場合においては、その実施にあたる各省所管の当該組織にその必要とする予算を移し替えるものとする。

第二十九条　総理府所管（組織）自治庁に計上した奄美群島復興事業費を国が施行する港湾工事に係る経費に

使用する場合においては、運輸省所管（組織）運輸本省にその必要とする予算を移し替えるものとする。

第三十条　総理府所管（組織）経済企画庁に計上した国土総合開発事業調整費及び離島振興事業費（特別会計への繰入分を除く。）を使用する場合においては、その実施にあたる各省所管の当該組織にその必要とする予算を移し替えるものとする。

第三十一条　総理府所管（組織）科学技術庁に計上した特別研究促進調整費、国立機関原子力試験研究費、放射能調査費及び核原料物質探鉱奨励費を使用する場合においては、その実施にあたる各省各庁所管の当該組織にその必要とする予算を移し替えることができる。

第三十二条　大蔵省所管（組織）大蔵本省に計上した公務員宿舎施設費を使用して国会、裁判所又は会計検査院所管の宿舎を建設する場合においては、それぞれの所管の当該組織にその必要とする予算を移し替えることができる。

第三十三条　大蔵省所管（組織）大蔵本省に計上した庁舎等特別取得費及び防衛支出金を使用する場合においては、その実施にあたる各省各庁所管の当該組織にその必要とする予算を移し替えることができる。

第三十四条　文部省所管（組織）文部本省に計上した南極地域観測事業費を使用する場合においては、その実施にあたる各省各庁所管の当該組織にその必要とする予算を移し替えることができる。

第三十五条　労働省所管（組織）労働本省に計上した特別失業対策事業費（特別会計への繰入分を除く。）を使用する場合においては、その実施にあたる各省所管の当該組織にその必要とする予算を移し替えることができる。

以上、予算の移替は予算成立後において、予算の所管責任所属を変更するものである。そして、その変更には、狭義の所管（各省各庁の所管）の変更と、その所管内の組織の変更とある。組織間の変更移動であると、移用と似かよつたところがあるが、移用は、予算執行上の必要に基づく予算の移動、そして、項の金額の増減であるが、移替は予算成立後一定の事実に基づき当然起こる成立予算に対す

る形式的な予算の移動と見られる。つまり予算の移替は、国会の議決に根拠をおき、国会の議決を得ている範囲内においての予算の変更である。しかも、それは予算の責任所属を変更するものであつて、予算の目的を変更するものではない。移用は国会の議決に根拠をおくものであることにおいては同様であるが、それは国会の議決目的たる項の金額の変更である。国会の議決を経た形式的な予算は、何ら変更せられないで、その実行上において一部金額の変更が行なわれる。いわんや流用は、行政科目内の移動変更であつて、国会の議決には全く関係ないもので、移替とは本質的に異なるものである。

このことは、予算執行の結果である決算の整理のやり方を見れば明瞭である。移替された額は、当該所管、そして組織の予算として、従来、他で支出した分をも含めて、年度当初から、その組織の予算として整理される。これに対して、前年度よりの繰越額、予備費使用額、移流用による増減額は予算決定後の増減額という予算執行上の移動として、整理が行なわれる。

第七章　予　備　費

第一節　予備費の意義及び性質

一　予備費の観念

予算は、実質的には歳入歳出の見積りである。したがつて、それがいかに正確に見積られたとしても、実際には予算を実行するに当たつて過不足を生ずることを免れない。そして、歳入予算を超過して収入のある場合には問題はないが、歳出に見積つた経費に不足を生ずる場合、あるいは全然予算に見積らなかつた新たな経費を必要とするようになつた場合は、それが重要なことであれば、もちろん臨時国会を召集して、追加予算を提出して措置するのが適当である。しかし、臨時国会を召集するまでもない軽微の事態であつて、時々発生する予算の不足に対しては、何らかの措置を講じなければならない。予算費の制度は、このためのものである。

憲法第八十七条には、「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。」とある。そして、これを受けて、財政法第二十四条は、「予見し難い予算の不足に充てるため、内閣は、予備費として相当と認める金額を、歳入歳出予算に

計上することができる。」と規定している。よつて予備費は、形式的な予算の一部である歳入歳出予算に、予備費の形式で計上されることになる。もちろん歳入歳出予算の内において、歳出予算として計上される。

予備費は、歳入歳出予算に計上せられるものであるが、厳格な実質的意義においては、予算には入らない。それは予備費は、予備費自身として支出せらるべきものでなく、他日、他の実質的予算に変化すべき費途未定の財源ともいうべきものであるから、予算ではないというのが、従来の解釈である。法令において、よく「予算の範囲内において」とか、「予算の定めるところにより」といつた規定を見受けるのであるが、この予算ということばには、通常、予備費は含まないと、従来から考えられている。ただ、それが具体的費途に使用されるに当たつて、その金額に関する限り、はじめて予算と同じに扱われることになる。それでは何故、これを形式的な歳入歳出予算のなかに計上するかというと、それは歳入歳出を全体として、収支の均衡を得しむるためである。予備費を包含した歳出総額が、歳入総額と同額であつて、歳入歳出その均衡を得ているとすれば、予備費以外の実質的な確定歳出の総額をもつて、歳入と比較すれば、丁度、予備費に相当する額だけ歳入に余裕があることになり、これが予算超過又は予算外の支出に充当し得べき財源を、歳入過剰の恰好において示しているものと考えられるからである。

予備費は、予算としては項の形式で計上されている。そしてまた、歳出予算に計上せられている結果、国会の議決の対象となることには変わりないけれども、その議決は、一般歳出予算のそれとは性

質が違う。すなわち歳出予算の議決は、その目的に従つて内閣の支出し得る限度を承認したものであり、また、その行為に従つて、その予算を実行すべき内閣の責任を定めたものであるが、予備費に対する議決は、単に予備費の金額が適当であるかどうかを審議議決したにとどまつて、その支出を承認したものではないし、いわんや内閣が支出する責任を負うものでもない。

註 ㈠　旧憲法の時代には、第六十九条で「避クヘカラサル予算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ予算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ予備費ヲ設クヘシ」とあつて、予備費の計上を憲法上の義務としていたので、政府は予備費を計上しなければならないし、帝国議会もこれを削除することは許されなかつたが、新憲法は、「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、……支出することができる。」とあり、また財政法でも、「……相当と認める金額を、歳入歳出予算に計上することができる。」と規定してあるので、予算に予備費を計上しない場合もあり得る。現に、昭和二十四年度の予算には、予備費を計上していなかつた。

㈡　旧会計法では、予備費を避くべからざる予算（項の金額）の不足に充てるための予算超過支出と、予算の外に生じた必要の費用に充てるための予算外支出に区分し、前者を第一予備金、後者を第二予備金と称し、取扱いを異にしていたが、財政法では、両者をあわせて、予算の不足とし、第一予備金、第二予備金の区別を廃して、一本の予備費で、いずれにも支出できるようにしている。予算外の必要も、予算全体から見れば、予算の不足である。

㈢　特別会計については、当該特別会計法中に、特別の規定がない限り、右の憲法及び財政法の規定が適用せられる。しかし、特別の会計によつては、予備費自体を置かないものがあり、また、財政法第二十四条に対する特別規定を置いて、一般会計と多少異なつた取扱いをするものがある。たとえば、昭和三十五年度予算においては、国債整理基金、貴金属、自作農創設特別措置、郵便貯金の四特別会計には、予備費が設け

られていない。

㈣　予備費は、いかなる経費の不足にも、使用できることをその性質とするが、歳出予算のうちの一部の経費についてのみ、使用できるところの、特殊の予備費を設ける場合がある。たとえば、昭和二十年度における緊急対策費第一予備金、昭和二十一年度における経済安定費、及び昭和二十八年度における災害対策予備費は、それであつて、これらは、戦時緊急対策費、経済安定のための経費又は災害対策の経費に不足を生じた場合にのみ使用された。

二　予備費類似の経費

次に予備費は、予備費として予算に計上せられるが、これを使用するには、別途新しい予算、つまり組織別、科目別に区分した所要経費の予算を作るものである。したがつて、このような使用方法をとらないものは、たとえ類似のものであつても、予備費ではない。たとえば、国会及び裁判所の予算には、国会法（第三十二条）及び裁判所法（第八十三条）の規定によつて、予備金を設けなければならないことになつている。この予備金は、予備経費という科目で、昭和三十五年度予算においては、衆議院に七百万円、参議院に五百万円、最高裁判所に八百万円計上されているが、これは財政法にいう予備費ではない。この予備経費を使用するには、この項のなかに新しい目を設置して行なう。すなわち、当初予算には目の区分がなくて、印刷費が必要であればその目を設ける。会期が延長されて超過勤務手当が不足すれば、諸手当の目を設ける。そして、実際は、他の経費の不足分が、予備経費で支出されることになるから、実質は予備費使用に近い。これは予算成立後に不足が起こつた場合、その補てんをすべて内閣に求めることにすると、国会、裁判所の活動が内閣によつて制約を受けるおそれ

があるから、あらかじめ余裕財源を与える趣旨に出ずるものである。しかしそれならばとて、予備費は国会、裁判所に対しては使用ができないものと解すべき理由もないのであるから、実際上大した意味はないともいえる。ただ、うるさい大蔵省の査定がないだけのことであろう。ただし、このような予算留保的な制度を一般的にすることの可否については、十分検討さるべきことである。

註　(一)　昭和二十六年度までは、人事院の予算にも、応急予備経費が計上されていた。

(二)　実際上の申し合わせによつて、国会及び裁判所においては、予備経費が払い切りになづて後、予備費使用を行なう取扱いにしている。

(三)　アメリカにおいては、一般的な予備費の制度は、戦時中を除いてはなく、予備経費的な予算留保金の制度をとつている。その可否は、にわかに決め難いが、実際上の問題点は、そのような予算の余裕をおき得るか否かにある。

(四)　イギリスでは、予備費は予備資金であり、年度中必要に応じて使用し、年度末に必ず追加予算によつて支出済の経費を予算化し、その支出によつて予備資金を補てんする制度になつている。

防衛支出金や、南極地域観測事業費、国土開発事業調整費等の如く、予算計上に当たつては、項の金額だけで目の区分がなく、また、使用に当たつては各所管の省庁、組織に移し替えて使用されるものは一種の予備費（使途特定の予備費）ではないかともいわれる。しかし、予備費は、あらかじめその使途が全く決定していない。これ等の経費は、具体的な目的は確定している。ただ、使用に当たつての具体的区分が、あらかじめ決定されていないにとどまる。もちろん、このような経費を、使途の限定された特定予備費としておくことも可能ではあるが、予備費の場合は、理論上は、支出が起こるや否やは予

見し得ない。ゆえに、支出の起こることが確定しているものであれば、予備費とすることは適当でない。予備費使用の場合におけるほど、厳格慎重な手続をとらせる必要があるかということである。

註　(一)　昭和二十七年度までは、当年発生の災害復旧費は特別の項を設け、必要に応じ事項ごとに各省各庁に移し替え、目を設置して使用する扱いであつた。昭和二十八年度から、この分の金額分を一般の予備費に入れ、一体の予備費として使用することになつた。その方が予備費使用に弾力性がある。

(二)　かつて昭和二十六年度予算に計上された平和回復善後処理費、安全保障諸費の予算説明には、「平和回復に伴い、条約の履行その他善後処理に関し諸般の施策を講ずる必要が生ずるので、その処理のため必要な経費」、「安全保障に関し諸般の措置を講ずる必要が生ずるので、そのために必要な経費」とあり、その内容が甚だ抽象的であつて、予備費の性格を持つものとされたのは一応もつともである。しかし最終的かつ確定的な使途内容が決定していなくとも、その必要の起こることが十分予想せられる場合は、これを経費として計上しておくことは何等差し支えない。予備費は使途、金額、内容が全く決定していない場合における財源留保である。もちろん右の費額相当額を特定予備費として計上することは可能であるが、結局は性質内容の確定程度の問題であり、絶対的な限界はない。国会が内閣に受権してよいと考える程度ということになる。実際問題として、あまり多額の予備費は、承認し難いであろうし、さりとて財源を留保しておいて、必要のつど補正予算というのもやり難い。

(三)　予備費は財源留保であるから、その未使用の残額は予算の不用額となり、翌年度に繰越使用ができないが、それが経費となつていれば繰越の対象となり得るところに、最終の実質的な相違点がある。

三　予備費の管理

財政法第三十五条によつて、「予備費は、大蔵大臣が、これを管理する。」ものとされている。予備費は、政府全体としての予備的財源であるから、各省各庁の長に分属させるべきものではない。政府

全体にわたる財務の統括者である大蔵大臣が、これを管理するのは当然である。ただし、特別会計については、その特別会計の予算を所管する各省各庁の長が、これを管理し、使用するのが通例である。

註　国会、裁判所の予備金は、その院の議長及び最高裁判所長官が管理する。これは国会予備金に関する法律、裁判所予備金に関する法律の定めるところである。

第二節　予備費の使用

一　予備費使用の意義及び手続

予備費の使用とは、新しい項の金額をつくり、又は既定の項の予算金額を増加する措置である。所定の手続によつて、組織別の区分及び科目を定め、当該所管の経費として、あたかも予算が成立して配賦があつたと同様の状態にすることである。したがつて、現金の支出ではない。

註　旧会計法では、予備金支出と称していた。支出官の支出行為とまぎれ易いので、使用と改められた。

予備費の使用を必要とするときは、各省各庁の長は、その理由、金額及び積算の基礎を明らかにした予備費使用要求書を調製して、これを大蔵大臣に送付し、大蔵大臣は、右の要求書を調査したうえで、所要の調整を加え、閣議決定を求め、あるいはみずからこれを決定する。しかし実際上の動きは、各省各庁の長は、正式の要求書を提出する以前に、大蔵省との間において、予算の編成の場合と同様の折衝を行なうのであつて、事務的に金額が決定した後に、正式の予備費使用要求書を提出して

来ることになつている。

閣議決定による場合は、右の要求書に大蔵大臣が意見を付して閣議を請求する。そして閣議決定になれば、内閣総理大臣から、大蔵大臣に、その旨の通知があり、これに伴つて大蔵大臣は、組織別の区分及び科目を決定して、これを予備費を要求した各省各庁の長及び会計検査院に通知する。そして、この予備費の使用が決定されたときに、その経費については、予算の配賦があつたことになる。以上は、財政法第三十五条第二項ないし第四項が規定するところである。

次に、大蔵大臣は、みずから予備費の使用を決定する場合があるが、これは財政法第三十五条第三項但書によつて、あらかじめ閣議の決定を経て、大蔵大臣の指定した経費について、予備費を使用する場合である。この大蔵大臣の指定する経費というのは、人件費、物件費等を通じ現在二十九種目の経費であり、その不足は、主として他動的原因によつて生じて来るのであつて、しかも義務的の性質を有するものである。これらの経費は、その不足を生じた原因から見ても、経費の性質から考えても、他の経費の予備費使用の如く取り扱う必要を認めないで、大蔵大臣限りで処理することにしている。

註　㈠　予備費の使用についての閣議決定（昭和二十九年四月十六日、最終改正昭和三十五年四月十二日）によつて大蔵大臣の指定する経費は次のものとされている。いずれも義務費で、政府の意思で支出を左右し得ぬものばかりである。

⑴扶養手当、⑵勤務地手当、⑶暫定手当、⑷休職者給与、⑸公務災害補償費、⑹退官退職手当、⑺国家公務員共済組合負担金、⑻賠償償還及び払戻金、⑼利子及び割引料、⑽年金及び恩給、⑾保険金、再保険金、保険給付費及び保険料還付金、⑿議案類印刷費、⒀印紙類製造費、⒁裁判費、⒂証人等被害給付金、⒃訟務

費、⒄登記諸費、⒅検察費、⒆矯正収容費、⒇貨幣交換差減補塡金、㉑租税還付加算金、㉒義務教育費国庫負担金、㉓養護学校教育費国庫負担金、㉔法定伝染病予防費補助金、㉕生活保護扶助費補助金、㉖災害救助費、㉗児童保護措置費補助金、㉘社会保険国庫負担金、㉙家畜伝染病予防費補助金、㉚農業共済組合連合会交付金、㉛失業保険負担金、㉜政府職員等失業者退職手当

㈡　国会の予備金（予備経費）は議院運営委員会に、裁判所の予備金は裁判官会議にはかつて使用される。

二　予備費使用の制限

予備費は、広く予算の不足に対して使用するものであるから、いかなる経費に対しても、内閣が必要であると認めれば、使用し得るわけである。

旧憲法では、歳出予算の不足と、歳出予算の外に生じた必要な経費に対して、使用ができることになつていて、歳出予算の不足に対し、予備費が使用できる経費を、毎年度勅令で指定することができることになつていた。したがつて、この勅令の指定を受けない経費について不足を生じた場合には、予備費を使用することができなかつたのであるが、現憲法では、このような区分を認めていないから、このような制限はない。しかしながら、内閣は必要ありと認めれば、いかなる経費に対しても、予備費の使用は全く自由であるというわけではない。

まず予備費は、予見し難い事由によつて予算が不足を生じた場合に、その不足を補うものである。その予見し難い事由は、予算成立後に生じた事由でなければならない。予算編成前又は予算編成の途次に発生した事由に基づくものであれば、当然予算に組み入れらるべきものである。予算を提出して、

その審議中に起こつた事由に基づくもので、どうしても支出を要するものであれば、原則として、予算を修正すべき筋合である。したがつて、予算の場合には、当然法律の改正を予想して経費を計上することを得ても、予備費の場合は、これを使用しておいて後法律の改正を求めることは許されない。その法律の改正があつて後、はじめてそれが予見し得なかつた事由として予備費使用の事由になる。

註　(一)　本予算が未成立であつても、すでに成立して暫定予算の予備費を使用することは認められる。

(二)　予見し得ざる事由とは、支出しなければならぬことが予見し得なかつたことである。したがつて予算成立前に予見し得ざる事由が発生しても、実際上は予算成立後に発生した支出を要する事由として扱われ、使用予算成立後において予備費使用が行なわれるのが普通であろう。

次に予備費の使用は、例外とすべきであつて、国会の予算審議権を無視するようなことがあつてはならない。たとえば、ある経費を国会が削除、減額したとして、その復活を予備費の使用によつて行なうことは許されない。また、当該年度内に実際上支出の見込みなき経費に対して、予備費を使用することも不可である。たとえば、翌年の四月になつて支払期日の到来する経費を、本年度において予備費の使用を決定するようなことは、年度の区分をみだるものであつて許されない。なお、次の国会において、議決を経て支出してからでも間に合うようなものについても、予備費を使用決定することは適当でない。

さらに、国会の開会中に予備費を使用することは、予備費の性質上、内閣は慎むべきである。つまり、国会開会中に予算に不足を生じた場合には、国会の議決を経て追加予算をもつて処理するのが最も理想的でもあり、原則である。歳出予算をつくり得る機会があるからである。しかしながら、それ

は理想であつて、いかなる軽微な予算の不足にも、そのつど国会に予算を提出して行なうということは、実際問題として困難な場合がある。ことに政府の意思によらない他動的原因によつて生じた不足経費、法令等による義務費、災害等の緊急経費その他比較的軽微な経費については、国会もこれを削除、削減するとは考えられない。あえて国会の審議権を無視するものというべきでなく、国会開会中といえども、予備費使用によつて処理することができるようにすべきである。この趣旨に従つて、昭和三十五年四月十二日の閣議決定は、国会開会中は、原則として予備費の使用は行なわないが、

(1)　大蔵大臣の指定する経費（前にかかげた義務的、かつ他動的原因による経費）
(2)　事業量の増加等に伴う経常の経費
(3)　法令又は国庫債務負担行為により支出義務が発生した経費
(4)　災害（暴風雨、こう水、高潮、地震等異常なる天然現象により生じた災害及び火災をいう。）に基因して必要を生じた諸経費、その他予備費の使用によらなければ時間的に対処し難いと認められる緊急の経費
(5)　その他比較的軽微と認められる経費

についてだけは、例外的に国会開会中も予備費使用が認められ、また、予備費を使用した金額については、これをその目的の費途以外に支出してはならないこととしている。

註　㈠　皇室経費に不足を生じた場合に、予備費を使用し得るかどうかの問題がある。憲法は、皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならないとしているからである（憲法第八十八条）。しかしな

がら、予備費は、国会の議決を経た予算に不足を生じた場合に対処する一般的制度であり、皇室経費について予備費使用上特に他の経費と区別すべき理由がない。憲法の規定は、一般に予算によらずして皇室費用を支出することを禁ずる趣旨と考うべきである。すでに皇族の御降嫁の場合に、皇族離脱の一時金（皇室経済法第六条第六項）について、予備費を支出した前例がある。

㈡　予備費を使用した経費について、避け難い事故によつて、翌年度に予算繰越をすることは認められる。しかし、予算による繰越明許費を要求することができるかどうかは問題である。繰越明許を要するような部分にまで、予備費使用をすべきではないとの考え方から、原則的にはそのようなことは起こり得ぬのであろう。しかし使用後における事情の変化もあり得るし、繰越明許費は、当初予算として計上せられたものに限られないから、後の補正予算で繰越明許費として指定することは差し支えないと解すべきである。

第三節　予備費使用の事後承諾

予備費を使用したときは、後日、国会の承諾を求めなければならない。これは憲法第八十七条第二項が規定している。これが予備費使用の事後承諾であつて、予備費も、もちろん予算に計上して国会の議決を経たものではあるけれども、それは目的、科目等を定めて議決を経た他の歳出予算とその性質を異にしている。つまり、歳出予算は、内閣がその目的に従つて支出することを承認したものであるが、予備費は、その目的、使用する責任者がきまつていない予算上の余裕を計上したのであつて、国会は、その金額が総額として適当であるかどうかを審議議決したものに過ぎない。したがつて、実質的意義における予算ではないからである。これを使用した場合には、事後において内閣は、国会の承諾を経て、初めてその責任が解除せられるのであつて、事後承諾を求める理由はここにある。

事後承諾を求める時期は、次の国会の常会の開会後直ちにということになつており、各省各庁の長は、その予備費使用の調書を作成して大蔵大臣に送り、大蔵大臣は、これに基づいて総調書を作成して国会に提出する（財政法第三十六条）。

予備費の事後承諾についての法律上の性質は、憲法学の研究問題であるが、要するに、国会の内閣に対する責任の解除であつて、その承諾の有無は、毫も過去における処分の法律上の効果に影響するものでない。

不承諾になつた結果は、内閣は、国会に対して責任を解除せられないことになるが、この責任も政治上の責任であつて、法律上の責任ではない。しかし、その承諾を得なければならないのであるから、審議未了のまま国会が閉会となつた場合には、その諾否の決定があるまで、次々の国会に、何回でも提出しなければならない。なお、この事後承諾案は、国会に提出されれば、各院の決算委員会に付託審査されるのが例である。

第四節　収入金支弁

一　収入金支弁の意義

予備費は、新しい歳出予算をつくるものであるが、これに類似したものに特別会計における収入金支弁の制度がある。

特別会計においては、歳入が予算以上に増加した場合、それに応じて当然歳出が増加しなければな

らないものがある。あるいは歳入が増加した場合、それを一定の目的の歳出に充てることが何等弊害がないし、また、そのようにするのが適当と認められることがある。

さらに、特別会計の性質によつては、歳出の原因が他動的であつて、その分量を、予算で縛ることが必ずしも適当でないものがある。そしてそのような歳出を必要とする場合は、必ずそれに応ずる歳入を伴うものがある。殊に企業特別会計等においては、業務量の増加によつて歳出が増えるが、歳出を増加することによつて、歳入を増加し得る。また、歳入の増加によつて、歳出を増加し得るという因果関係に立つものがある。

以上のような場合に、特別会計に予備費があれば、その使用によつて必要な歳出に充ててよい。しかし、特別会計には予備費の設けがない場合があり、また予備費の額を超えてそのような必要を生ずることがある。もちろん、補正予算の機会があれば、それによつて何等差し支えない。しかし、特別会計は、原則として自収自弁である。歳入と歳出は相対応し、かつ特定している。その影響が一般会計や他の特別会計に支障を及ぼさない限り、予算を超えて増加する歳入を財源として、予算を超えて必要とする歳出に充当することは、それが国会の議決を基礎として行なわれる限り認められてよいことである。収入金支弁とは、このような増加歳入で増加歳出を支弁する制度である。

たとえば、交付税及び譲与税配付金特別会計においては、国は入場税、地方道路税及び特別とん税を徴収してその全額を譲与税配付金として、地方公共団体に譲与する。したがつてその税収入が予算以上に増えれば、その増加は、当然配付金の増加となるべきものである。郵便貯金特別会計において、

郵便貯金の増加によつて、資金運用部特別会計から受け入れる預金利子の収入が増加するときは、必ず郵便貯金の利子の支払が増加する場合である。したがつて、資金運用部特別会計からの収入と、利子の支払は、見合いの関係に立つている。それから厚生保険特別会計で保険金の支払が増加した場合に、予算のいかんによつて、その支出を制限するわけには行かない。もちろん、保険金と保険料の収入とは見合いになつているので、保険金に対する保険料の収入はある。保険金が増加するような場合においては、保険料がそれに応じて入つて来る関係に立つので、予備費を使用して、なお不足する部分を、保険料を財源とする収入金支弁の方法が考えられる。

次に、企業特別会計、たとえば造幣局、印刷局、国有林野事業、アルコール専売及び郵政事業の特別会計においては、事業量の増加した場合、これに伴い必要な経費は、それに伴う収入で支弁できるはずである。むしろ収入の増加は、事業量の増加を伴わなければならないことでもある。

旧会計法の時代には、右のような場合に処する方法としては、そのような必要の起こり得べき特別会計において、予備収入と予備費とを両建にして計上していた。すなわち、収入増加に対応する歳出を予備費で行なう制度をとつた。予備収入といつても特別の収入があるわけでない。予算実行上は一般の収入の増加として現われるのであるが、予算超過収入がある場合に使用し得る予備費の見合いとして、予算上特掲されたに過ぎない。この外に予算上当初から財源持ちの予備費もあるから、増加財源見合いの予備費であることを明確にするため、その見合収入を予備収入と称した。これは、予備費以外に歳出形成の方法がなかつた当時の制度であるが、現行では、予算総則の規定によつて、そのような

予算形成を認める制度がとられるに至つた。このような収入金支弁を認める予算総則の規定を、予算の弾力条項という。あるいは、かくして作られた予算を、弾力条項予算ともいう。

註 (一) 旧憲法時代には、責任支出ということがあつた。予算の予備費が払い切りになつた場合、一般会計においては、国庫剰余金をもつて、特別会計においては、当該会計の増加収入金をもつて、政府の責任による経費の支出が行なわれた。現行憲法及び財政法では、このことは認められない。

(二) 昭和三十五年度予算において、予算の弾力条項を有する特別会計は、交付税及び譲与税配付金、造幣局、印刷局、資金運用部、国債整理基金、厚生保険、労働者災害補償保険、国有林野事業、簡易生命保険及郵便年金、郵政事業等二十二会計ある。

二　収入金支弁の手続

収入金支弁は、新たに予算を作るものであるから、予備費の使用と実質同一である。ただ、収入金支弁は、財政法の規定するところでなく、特別会計の予算総則の規定に根拠をおくものである。すなわち、予算総則によつて、収入金が増加した場合、これを財源として歳出予算を増加することのできることについて、あらかじめ国会の議決を経ていることに基づくものである。したがつて、その使用の手続も、予算総則に規定されなくてはならない。そして、従来の例によれば、「財政法第三十五条第二項、第三項本文及び第四項の規定（すなわち一般会計の予備費の規定）の例による。」とし、あるいは、「何特別会計法 第〇条の規定（当該特別会計の予備費使用の規定）の例による。」とするものとの二形式がある。前者は、当該特別会計に予備費使用の規定のない場合である。

収入金支弁は、右の予算総則の規定によつて予備費使用と同様の手続による。通常は、大蔵大臣より

閣議に提出して決定するが、郵政事業特別会計における事業量の増加に伴う収入金支弁は、あらかじめ、大蔵大臣の承認を経て郵政大臣が決定し、予備費使用の例によつて処理することとなつている。

収入金支弁は、事後において国会に承諾を求めなければならない。これが予備費使用の例に準ずることである。予備費使用の事後承諾と同一の形式で、予備費使用調書とあわせて、国会に事後承諾が求められる。事後承諾の効力も、予備費の場合と全く同様である。

註　昭和三十五年度特別会計予算総則　第十一条

第一項乃至第十九項　略

20　郵便貯金特別会計において、郵便貯金の増加等によりその収入が、この予算において予定した金額に比して増加したときは、その増加する収入金額の一部に相当する金額を、郵便貯金の増加のため直接必要とする経費の支出に充てることができる。

22　前各項の場合においては、財政法第三十五条第二項、第三項本文及び第四項の規定の例による。

同第十二条

郵政事業特別会計において、事業量の増加等により、業務外収入以外の収入がこの予算において予定した金額に比して増加するときは、大蔵大臣の承認を経て、その増加額の一部又は全部に相当する金額を、事業量のため直接必要とする経費の支出に充てることができ、業務外収入がこの予算において予定した金額に比して増加するときは、その増加額に相当する金額を業務外支出に充てることができる。

前項の規定により支出する場合においては、郵政事業特別会計法第二十六条の規定の例による。

第八章　国庫債務負担行為

第一節　国の債務負担行為の性質及び態様

国家が各種の施策を遂行してゆくうえにおいては、公法上、私法上各種の債務を負担するであろう。そしてその債務負担の内容は、金銭給付を目的とするものばかりでなしに、物品の給付を目的とするもの、労務の給付を目的とするもの、あるいは学校を設立する義務だとか、官吏の任命のように、俸給支払の債務を起こすものとか、いろいろなものが想像される。しかし、予算制度の問題として、憲法第八十五条にいう国の債務を負担する行為は、直接金銭の給付を目的とするものであつて、しかも、最後には、経費の支出をもつて解決し得るもののみである。これを歳出義務の負担といつている。

およそ、国家が歳入を収入し、歳出を支出するにあたつては、これをなし得べき基因的行為がなければならぬ。すなわち、歳入を収入するのは、これを収納し得べき権利の取得があるからであり、また、歳出を支出するのも、これを支払うべき義務を負うているからである。歳入に関する権利の取得、又は、歳出に関する義務の負担なくして、漫然と歳入を収入し、歳出を支出することはあり得ない。

このように、歳入に関する権利の取得と、歳出に関する義務の負担とは、歳入歳出の収支と表裏一体の関係をなし、互いに相離るべからざるものであるから、右のような権利の取得又は義務の負担は、おのずから歳入歳出収支の原則に、当然支配されるべきである。したがつて権利の取得は、歳入と同じく法令又は契約に基づいて行なわれるべきであり、また、歳出義務の負担は、歳出と同じく主として予算によつて行なわるべきである。

歳出予算は、多くの場合、歳出義務の負担をすることと、その歳出義務の負担によつて経費の支出をすることとの二つの内容を国会が承認するものである。しかしながら歳出義務の負担と経費の支出とは、常に表裏一体の関係に立つものではない。つまり、本年度に歳出義務の負担をして、これに伴う経費は、次年度以降に支出をして、その目的を達するものがあり、そこに時間的な隔たりがある。また、歳出義務の負担をなしたのみで、経費を支出することなくして、その目的を達成し得るものもある。かくの如くして、歳出義務の負担は、歳出予算そのものから引きはなして観念し得るものであることになる。

註　㈠　法律で政府が債務の支払保証や損失補償をし得る旨を規定することがある。保証債務の履行、損失の発生という事実の発生なき限り、経費支出は起こらない。しかし支払保証や損失補償を約束することによつて、その目的を達し得る。

㈡　歳出予算による債務負担は、当該年度内に支出のあるものに限る。この点米国の歳出予算法 Appropriation は多少違う。債務負担の権能と同時に、国庫金支出の機能を附与することは同様であるが、支出は債務負担をなし得る期限が切れた後、二年間行ない得ることになつている。したがつて、わが国のような歳

出繰越とか、出納整理期間とかいつた観念がない。歳出予算法は年度内の債務負担法である。もちろん債務負担のみを求める形式（Contract authorization）もある。

第二節　国の債務負担と国会の議決

憲法第八十五条は「……国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。」と規定し、国会の議決に、根拠なくして、国が債務を負担することはあり得ない。しかし、この国会の議決に基づくとは、国の債務負担そのものについて、国会の議決があることを要しない。政府がその権限を行使し得ることについて、国会の議決に根拠をおくものでなければならないとの意味である。

国会の議決に基づくとする以上、その議決は、多くは事前に行なわれているべきであろう。しかし、事後における議決、すなわち事後の承諾で足りるかどうかについては多少問題がある。これは第一は、予備費使用とその事後承諾についての考え方である。すなわち、予備費は予算の一部として、事前に国会の議決を経ているものとみるべきか、あるいは事前の議決は、財源としての予備費全体についてのものであるから、使用の事後の承諾をもつて、国会の議決とみるべきかの差異である。しかし、この差異は、現実的には、あまり論議の価値がない。この議論の実益の存する第二の点は、国際条約によつて債務負担をする場合、それは批准の前に、国会の承認を求めておかねばならないかである。この点については、後に述べる。

註　㈠　旧憲法においては、緊急財政処分の事後承諾もあり、事後でもよいことははつきりしていた。現憲法

の規定は、この点、必ずしもはつきりしていない。

㈡　国会の議決を、事前と事後に分ける場合、予備費使用の事後承諾は事後議決であろう。国際条約については、条約の批准が国会の承認前に行なわれているか否かによつて、事前又は事後の議決となる。その他の形式は、すべて事前議決である。

国会の議決の形式については、憲法は何等規定するところがない。したがつて、法律によつても、予算によつても、あるいは他の形式によつても何等差し支えない。国の債務負担行為をなす場合を、国会の議決の形式の面から分類すると、次のようになる。

㈠　予算の形式による場合

(1)　歳出予算（繰越予算の額を含む。）

(2)　国庫債務負担行為

(イ)　特定的議決（財政法第十五条第一項）

(ロ)　非特定的議決（財政法第十五条第二項）

(3)　予備費使用

㈡　法律の形式による場合

㈢　国際条約の形式による場合

国会の議決の性質は、予算の議決と同じく、国が債務負担をする行為について、承認を与えるものである。したがつて、国会の議決に根拠なくしてなした債務負担行為は無効となることはない。ただ

内閣が憲法違反の責任を問われるのみである。なお、権限について承認を与えたものであり、内閣はその議決によつて、債務負担をなさなければならない法律上の義務を負うものでない。ただし、必要なきに権限を求むべきではないから、事情変更の事由なくして、債務負担をしないことは、政治上の責任とはなり得る。

註　繰越明許の経費については、繰越前、つまり当該年度において、繰越を前提として翌年度にわたつて支出する債務の負担をすることができる。ただし、大蔵大臣の承認を要する（財政法第四十三条の三）。

第三節　国庫債務負担行為

財政法第十五条第一項は、「法律に基くもの又は歳出予算の金額（第四十三条の三に規定する承認があつた金額を含む。）の範囲内におけるものの外、国が債務を負担する行為をなすには、あらかじめ予算を以て、国会の議決を経なければならない。」とし、また、第二項には、「災害復旧その他緊急の必要がある場合においては、国は毎会計年度、国会の議決を経た金額の範囲内において、債務を負担する行為をなすことができる。」とある。これが同条第五項にいう国庫債務負担行為であり、同条第一項の規定により予算をもつて国会に議決を求める形式が財政法第十六条の国庫債務負担行為である。

旧憲法においては、「国債ヲ起シ及予算ニ定メタルモノヲ除ク外国庫ノ負担ト為ルヘキ契約ヲ為スハ帝国議会ノ協賛ヲ経ヘシ」（旧憲法第六十二条第三項）とあつて、この国庫債務負担行為の形式を「予

算外国庫ノ負担ト為ルヘキ契約ニ関スル件」いわゆる予算外契約と称して、予算とは別の形式にしていた。現制度では、これを予算内の一形式としている。憲法第八十六条は「……毎会計年度の予算を作成し……」とあるところより、財政法第十五条によつて、後年度にわたる国庫債務負担行為を包含する予算を、国会に提出することについては、疑問があり得るが、毎会計年度の予算は、当該年度の収入支出の見積りのみに関するものと解せねばならぬ理由はない。収入支出以外の、これに関連した財政上の事項や、繰越の如く、後年度にわたる事項まで計上されている。憲法は予算の形式については、全く法律（財政法）に譲つているものと解すべきである。

註　旧憲法の予算外契約は国庫債務負担行為と全く同一のものである。契約といつても、一方行為によるものを含むことは、当時においても確定的解釈であつた。

なお、旧憲法時代の予算外契約は、財政法制定の際、その附則（第三条）によつて、一切国庫債務負担行為となるものとみなされた。

一　特定的議決による国庫債務負担行為

財政法第十五条第一項によつて、国が債務を負担する行為を、特定的議決による国庫債務負担行為と称する。これが歳出予算の形式によらずして、国庫債務を負担するものの代表的なものである。その議決を求めるための要件としては、財政法第十五条第三項及び第二十六条が規定している。

すなわち、事項ごとに、(イ)その必要の理由を明らかにすること、(ロ)行為をなすべき年度を明らかにすること、(ハ)債務負担の限度額を明らかにすること、(ニ)必要に応じて、行為に基づいて支出をなすべ

き年度、年限又は年割額を示さなければならないことになつている。なお、債務負担の行為によつて、支出すべき年限は、当該会計年度以降五ヵ年度以内でなければならない。

債務を負担する行為により支出すべき年限を原則として五ヵ年度以内とするのは、従来はややもすれば長期になり、ときには無期限のものもあり、財政計画上適当でなかつたからとされる。しかし、この制限は国会の議決によつて延長ができるし、外国人に支給する給料及び恩給、地方公共団体の債務の保証又は債務の元利若しくは利子の補給、土地、建物及び国際条約に基づく分担金に関するものは、五ヵ年度以内では目的を達し得ないのでこれらは例外とされる。それに、この制限は、法律で定める場合は適用されないのであるから、この規定（財政法第十五条第三項）は大して意味はない。予算の単年度制から、国庫債務負担行為も長期のものはできるだけ避けるとの意味と解してよい。

特定的議決による国庫債務負担行為は、その内容多岐にわたり、一概に説明することは困難であるが、大体分類してみると、実質的な内容からするならば、(1)傭外国人の給料及び恩給、(2)地所及び家屋借料の類、(3)借入金の元利補給の類、(4)地方公共団体の事業費補助の類、(5)国際分担金の類、(6)元利保証の類、(7)損失補償の類、(8)配当補給、(9)出資金、(10)物品の購入等である。

次に、その形式的内容から分類すれば、(1)総額、年限及び年割額の定めあるもの、(2)総額及び年限のみの定めあるもの、(3)年限及び年割額のみの定めあるもの、(4)総額及び年割額のみの定めあるもの、(5)総額のみの定めあるもの、(6)年限のみの定めあるもの、(7)年割額のみの定めあるもの、(8)総額、年限及び年割額のいずれも定めないものに分かたれる。総額というのは義務負担の総額であり、

年限というのは支出の生じて来る期間であり、年割額というのは毎年度の支出見込額である。

次に、この国庫債務負担行為と歳出予算との相違点を明らかにする。第一に、歳出予算に対する国会の議決は、多くの場合、予算の範囲内において、歳出義務の負担と、歳出の支出と、両者の権限を与えるものであるが、国庫債務負担行為の議決は、単に債務負担の権能を附与するにとどまる。したがつて、これに伴つて現実に歳出の支出を必要とするときは、さらに、予算として議決を経るか、又は予備費を使用して国会の事後承諾を求めるほかはない。第二には、歳出予算は、原則として一ヵ年度ごとに定められるが、国庫債務負担行為は、むしろ後年度にわたるものが多く、複数年度にわたるのを原則とする。第三に、歳出予算は、歳出つまり経費を支出してはじめて目的を達し得る。しかるに、国庫債務負担行為では、元利保証、損失補償等の如く、債務負担をしただけで現実に経費支出を伴うことなくして、目的を達し得る場合がある。したがつて、前者は必ず財源の問題が伴うに対し、後者は現実の支出が伴つて、はじめて財源の問題となる。

註　国庫債務負担行為をする年度に一部の支出がある場合は、その支出金額についての歳出予算があるから、その金額を除いて、権限を得ておけばよい。しかし、翌年度以降の分を一括して債務負担をする必要がある場合は、歳出予算計上の分を合わせて国会の議決を求めることもある。この場合、支出の年限及び金額に、当該年度歳出予算計上分を含めることにして、二重に債務負担ができないようにしている。

二　非特定議決による国庫債務負担行為

財政法第十五条第二項の規定によるものを、非特定議決による国庫債務負担行為といつている。すなわち、災害復旧その他緊急の必要がある場合において、毎会計年度、あらかじめ国会の議決を経た

金額の範囲内で、債務を負担する行為をなすことができる。災害による復旧工事について、年度内に工事完成の見込みであるならば、予備費使用等によつても可能であろうが、それが次年度以降にわたり、その分まで、一括契約の必要がある場合、現在の債務負担として、後年度支出分まであわせて契約する必要が起きる。その他、地方の災害復旧費の補助の契約、借入金の利子補給、保証といつた場合もある。

註　昭和二十三年一月、府県災害土木費補助外数件について九億三千万円、昭和二十九年十月、日豪間の真珠貝漁業紛争を国際司法裁判所に提訴するための弁護士謝金について六千百万円、また、昭和三十五年三月災害復旧事業費補助に二十九億二千八百万円、伊勢湾高潮対策事業費補助に七億円の国庫債務負担行為を行なつた。

この国庫債務負担行為は、歳出予算の場合における予備費に類似するものであつて、その内容は、特定せず、一定金額を、具体的目的を定めることなく議決を求めるものである。したがつて、予備費を財政法第三十五条によつて大蔵大臣が管理する如く、この国庫債務負担行為の額も、大蔵大臣が管理し、必要に応じて各省各庁の長は、予備費使用の手続に準じて、大蔵大臣に要求して使用せられる（財政法第三十五条第五項）。ただし、この国庫債務負担行為によつて、国が債務を負担した場合には、予備費使用の場合の如く国会の事後承諾を求める必要がない。単に次の常会において国会に報告すればよいことになつている（財政法第十五条第四項）。これは、歳出義務の負担は、常に、必ずしも経費の支出を必要としないこと、また、経費の支出を必要とする場合には、追加予算として国会の議決を求めるか、予備費を使用して国会に事後承諾を求めるか、いずれにしても国会にはかる機会があるからである。

この国庫債務負担行為の金額の議決は、財政法第二十二条によつて、一般会計の予算総則において求めることになつているが、この点は、旧会計法時代と同様である。その金額の議決を求めるのは、単に一般会計に関する事項についてではないので、国庫全体としてである。ただし、実行の結果として、その義務を履行するにあたつては、歳出の支出として自ら会計別に帰属するところがある。

註　昭和三十五年度一般会計予算総則第八条
国が昭和三十五年度において、財政法第十五条第二項の規定により、災害復旧その他緊急の必要がある場合において債務を負担する行為をすることができる限度額を三、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇円と定める。

第四節　法律の規定に基づく国の債務負担行為

国が債務の負担をする場合には国会の議決を必要とするが、憲法第八十五条は、国会の議決を求める形式については、何ら限定していない。そして、法律は、予算とともに国会議決の最も普通な形式であるので、法律の形式をもつて国の債務負担の議決を求める場合も少なくない。たとえば、各種の起債法、国庫補助法規、政府出資の規定等がこれである。

国の債務負担を法律の形式で国会の議決を求めるのは、単に便宜の問題に過ぎない。永続的性質を有する歳出義務負担の議決を予算である国庫債務負担行為で求める場合には、後日にこれを引用したり、又は適用したりするうえにおいて事務上不便がある。たとえば、昭和何年度予算の国庫債務負担行為に基づくこれこれの事項というような引用の仕方になる。これが法律であれば、何何法律第何条

というように、簡単に引用できることになる。したがつて、法律上の制度として確定的形式を定めたい場合があるであろう。あるいは基本的な制度を立法するに際して、これに関連した債務負担、あるいは国庫補助の規定等を、一連の事項として総合立法したいという場合もあり得るだろうし、また、補助の条件が立法事項になつているために、補助規定だけを法律より切り離して国庫債務負担行為に譲ることが不適当な場合もあり得る。法律の形式によるのは、多くはこのような場合である。

註　法律で国の債務負担に関する一般的な権限を規定するとともに、債務負担の具体的金額については、あらかじめ国会の議決を求めておかねばならないとしている例も多い。このような場合には、その金額の議決を、予算総則で求めるのが例である。左に例をかかげる。

昭和三十五年度一般会計予算予算総則第十二条

国が昭和三十五年度において、外航船舶建造融資利子補給及び損失補償法（昭和二十八年法律第一号）の定めるところにより、金融機関の外航船舶の建造に必要なる資金の融資について、当該融資に係る利子の補給をする旨の契約を結ぶことができる限度額を昭和三十五年度以降八箇年度を通じ二、七四一、四八五、〇〇〇円と定める。

なお、国の歳出義務の負担であつても、当該年度に義務を負担し、その年度内に支出になるものであれば、歳出予算だけでよいのであつて、法律による必要はない。また、予算の一部をなす国庫債務負担行為があれば、別にそのための法律はいらない。しかし、往々にしてこの両者が併立して二重に国会の議決を経ることがある。しかし、これは法文の体裁を整える意味の場合が多いと思うが、あるいは法律で義務負担を強制する意味もあり得よう。さらに、同一性質のものを、あるときは法律により、またあるときは予算で行なつた場合もある。同じ内容のものでも、法律の形式による場合は、法

律としての取扱いとなり、予算の形式によるものは、予算の取扱いとなることはもちろんである。予算は内閣のみに提案権がある結果、国庫債務の負担を伴うような法律は、政府のみが提出すべきであるという説があり、これは一応の理論である。しかし、これは法律上の制度としてよりは、今後における政治慣習の問題であることは、先に述べたとおりである。

第五節　国際条約に基づく国庫債務負担行為

国際条約に基づいて、新たに発生する歳出義務を履行するために、国庫債務負担行為や歳出予算の議決が求められるのは普通の例である。たとえば、国際連合その他の国際協力に関する条約に基づいて分担金を負担しなければならない場合には、国庫債務負担行為で現実に債務負担を規定することもあれば、歳出予算に計上することもある。さらに国際条約に加入する以前に、その条約加盟によつて起こる国庫負担について、あらかじめ法律や予算でその権限を得ておくこともある。たとえば第十三回国会では、国際通貨基金及び国際復興開発銀行に加盟するために、あらかじめ、国際通貨基金及び国際復興開発銀行への加盟に伴う措置に関する法律が議決されている。

註 (一) 右の法律では、政府は基金及び銀行に対し、九百億円に相当する合衆国ドルの金額の範囲内において、出資ができる（第二条）等出資の金額方法等に関する規定を設けている。

(二) 米国の対日援助は債務と心得ると政府はいつているが、その債務を具体的に確定する場合は、国会の議決を求める趣旨であることは、いうまでもない。

しかし、問題は直接条約そのものに国の債務負担の条項があつた場合、これと国会の議決特に条約

の承認との関係はどうなるかである。憲法では、政府が条約を締結するには、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする（憲法第七十三条第三号）。この事前とか事後とかは批准の前後のことを意味する。すなわち全権が調印した条約草案に対して、条約の内容を最終的に確定させる行為である批准を行なう以前において、又は批准の後において、国会の承認を求めることを要する。そして条約が債務負担の内容を持つ場合において、条約の承認が憲法第八十五条にいう国会の議決であることは明らかである。しかして、条約承認の後批准を行なうのであれば問題でない。しかるに、条約批准後、すなわち条約確定し、しかも場合によつては条約の規定によつて条約が発効した後において国会に承認を求めるときは、国会は事実上、債務負担の議決を強制される。殊に、条約の承認は一体として承認するのであつて、内容を分割することは許されない。債務負担を承認しない結果、条約全体を否認することとなり、政府の政治的責任を生ずる。したがつて、そのような危険をおかすべきではないから、債務負担の内容を含む条約であれば、当然事前に、国会の承認を求めておくのが適当であろう。

第九章　決　　算

第一節　決算の意義

決算は、一会計年度間における歳入歳出の決定的計算である。国の歳入歳出について、あらかじめ予算をもつて国会の議決を経なければならないとする以上、その実行の結果である決算について、国会が監督の権限を有するのは、当然である。

予算は、歳計、すなわち歳入歳出の予測であり、決算は、その実績である。歳計は、予算に始まつて決算に終わる。しかし、予測と実績とは必ずしも一致しない。また、予測がなくても、事実は存在し得るのであつて、たとえば、予備費使用による支出は、当初には予測がなかつたものであるが、支出実績の内容に入る。決算は、このような実績を予算に対比して考査する資料である。すなわち、予算が執行された後、歳入予算に比して、実際の収納はいかなる実績を示したか、歳出予算は不当又は違法の事実なく、予算の目的どおり執行せられ、所期の効果を発揮できたか否かを調査し、その適否を判じ、誤りをただすとともに、将来の財政計画及び運営のための重要な資料として役立つものである。

右によつて、決算は過去の事実の計算であるが、単純なる事実の計算は、法律上決算としての効力

はない。決算は、会計検査院の検査を経て確定した計算でなければならない。憲法第九十条は、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」(第一項)としている。そして、会計検査院法第二十一条においては、「会計検査院は、検査の結果により、国の収入支出の決算を確認する。」とある。よつて、会計検査院の検査確認がなされた後、内閣から国会へ提出された収入支出の決算が、法律上の効力を有するいわゆる決算である。

註 (一) 英国の制度として、歳入には予算がないので、決算もない。歳出の決算は、議定費決算と既定費決算である。

(二) アメリカには、わが国の決算に該当する制度はない。財務省は、国庫収支残高総合報告書を作成して議会に提出する。六月三十日に終わる会計年度の分を、翌年一月上旬の通常議会に提出するのであつて、予算に対する実績報告という点では、わが国の決算書と同様のものといえるが、提出前に会計検査院の検査報告を受ける必要はない。会計検査院は、別途、年次報告を提出する。

第二節 決算の調製

一 出納事務の完結

決算は、予算執行の実績であるから、予算執行の完結があつて、はじめてその内容の確定ができる。予算執行の完結とは、具体的には、収入支出の出納事務の完結である。すなわち出納事務の完結は、決算調製の前提である。

会計法第一条は、「一会計年度に属する歳入歳出の出納に関する事務は、政令の定めるところにより、翌年度七月三十一日までに完結しなければならない。」としている。各年度の収入支出は、年度内に行なわれたものに限るのが当然であるが、出納整理のために、年度を終わり、翌年度になつても一定期間収入又は支出をなし得る期間が認められている。すなわち、歳入については、出納官吏又は出納員は、毎年度の歳入金を翌年度の四月三十日まで収納することができる。日本銀行は、出納官吏から払込みがあつたとき、市町村又はこれに準ずべきものから、その領収した歳入金の送付があつたとき、及び国庫内移換による歳入金であるときは、五月三十一日までは、前年度分を受け入れて差し支えない。歳出については、支出官において、毎会計年度に属する経費を精算して（たとえば、概算払をした旅費の精算）支出するのは、翌年度の四月三十日までできる。ただし、国庫内の移換又は歳出金に繰替使用した現金の補てんのためにする支出は五月三十一日までできる。出納官吏又は出納員において歳出金を支払うのも四月三十日までである。さらに日本銀行は五月三十一日までは、前年度分を支払うことができる。要するに歳入歳出とも、原則として、四月三十日まで、繰替使用現金の補てん、国庫内移換、日本銀行関係が五月三十一日までであつて、これを出納整理期限といつている（予算決算及び会計令第三条乃至第七条）。

註　造幣局、印刷局、食糧管理、国有林野事業、アルコール専売、郵政事業の特別会計は、発生主義の経理手続を定めており、出納整理の期間を設けていない。三月三十一日で打ち切られる。

歳入歳出の出納整理期限は、右のとおりであるが、右の期限後においても、帳簿の整理、収入支出の

大蔵大臣の報告等の事務、それに基づく大蔵省の歳入歳出主計簿に登記等の事務があり、かくてこれらの事務は、七月三十一日までに一切完結しなければならない。七月三十一日（当日が日曜日に当たるときは、その前日）には、大蔵省主計局において、会計検査院の官吏立会のうえ、前年度の歳入歳出の主計簿の締切が行なわれる。

二　決算の作成

決算の調製は、まず、歳入及び歳出の決算報告書の作製からはじめられる。財政法第三十七条によつて、「各省各庁の長は、毎会計年度、大蔵大臣の定めるところにより、その所掌にかかる歳入及び歳出の決算報告書並びに国の債務に関する計算書を作製し、これを大蔵大臣に送付しなければならない。」（第一項）。これ等の書類は、予算執行の結果を明らかにするためのものであつて、殊に、前二者は、予算との比較対照が附される。なお、大蔵大臣への書類送付は、七月三十一日までである（予算決算及び会計令第二十条）。

各省各庁の長から送付にかかる歳入決算報告書に基づいて、大蔵大臣は歳入予算明細書と同一の区分によつて、歳入決算明細書を作製する（財政法第三十七条第二項）。さらに大蔵大臣は、歳入決算明細書と歳出の決算報告書に基づいて、歳入歳出の決算を作成しなければならない。この決算は、歳入歳出予算と同一の区分により、これを作成し、かつ、歳入にあつては、(1)歳入予算額、(2)徴収決定済額、(3)収納済歳入額、(4)不納欠損額、(5)収納未済歳入額を、歳出にあつては、(1)歳出予算額、(2)前年度繰越額、(3)予備費使用額、(4)流用等増減額、(5)支出済歳出額、(6)翌年度繰越額、(7)不用額の各事項

を明らかにせねばならない（財政法第三十八条）。

右は、法文から見た形式的な進行順序であるが、実際は、決算に関する諸報告は、大蔵大臣のところで審査される。そして訂正を要する個所があれば、各省各庁の長に協議する。そして一切ができあがると、閣議の決定を経て、会計検査院に送付される。会計検査院へは、歳入歳出決算に、歳入決算明細書、各省各庁の歳出決算報告書及び継続費決算報告書並びに国の債務に関する計算書を添付して、翌年度の十一月三十一日までに送付される（財政法第三十九条）。これは一般会計の決算についてであるが、特別会計についても、同様に、所管大臣の報告に基づいて、大蔵大臣が決算計算書を調製して、これを会計検査院に送付する。

第三節　決算の検査確認

会計検査院は、内閣が送付して来た決算を、その添付書類その他で検査してこれを確認する。さらにまた、これと同時に検査官会議の決議によつて検査報告を作成する。検査報告は、予算執行における非違の有無及びその内容を明らかにするものである。しかし、実際問題として、会計検査院は、毎月各種の報告書を各省各庁からとつており、書面審査はもとより、常時実地検査によつて、その内容を知つている。内閣から決算の送付によつて、はじめて執行状況を明らかにしているのではない。したがつて、内閣が会計検査院へ決算を送付するのは、その執行内容を決定的に開示するというに過ぎないものである。

会計検査院が検査して、その計算に最終的な決定を与えることを確認というのであつて、これで、決算が不動のものになる。決算を確定したときには、検査報告書を添付して、内閣に返付するのであつて、その時期は、最近では大体十二月末である。

なお、会計検査院の検査は、その年度の分を全部確認するとは限らない。その年度で確認に至らないものは、後の年度の決算で、これを確認することになる。各年度の決算は、大部分はその年度において確認するが、事件の継続中あるいは証ひようが整わないとか、信証が得られぬとかいうことで、会計検査院において審理中のものは、その結果をまつて後確認せられる。

註　(一)　会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する(会計検査院法第一条)。そして、三人の検査官をもつて構成する会計検査官会議と、事務総局をもつて組織される(同法第二条)。

(二)　会計検査院は、国の収入支出の決算の検査のみでなく、国の会計全体について、検査の権限を持つている。また、国の会計のみならず、国が直接又は間接に補助金、奨励金、助成金を交付し、又は貸付金、損失補償等の財政援助を与えているものの会計、国が出資しているものの会計、国が借入金又は利子の支払を保証しているものの会計等をも検査できる。これらは国の会計と密接な関係をもつ。

さらに、会計検査院は、予算執行職員、出納職員の弁償責任の有無を検定し、弁償を命ずる。要するに、会計検査院は、国及び国に関連するものの会計の一切について、監督の権限を有する最高の官庁である。

第四節　決算の国会提出及び審議

一　決算の国会への提出

憲法第九十条第一項により、内閣が、国の収入支出の決算を国会に提出するに当たつては、会計検査院の検査報告を附して出さなければならない。そして財政法は、右の検査報告のほか、歳入決算明細書、各省各庁の歳出決算報告書及び継続費決算報告書並びに国の債務に関する計算書を添付することとしている（財政法第四十条第二項）。なお、内閣は、検査報告に対する弁明書を作成して、これを添付するのが例である。すなわち、各省各庁は検査報告にある非難事項に対し、あるいは遺憾の意を表し、あるいはそのやむを得なかつた事由、非難の当たらざる理由を弁明し、これを便宜、大蔵省でとりまとめ、書面にして添付して提出する。弁明は国会で、口頭で行なつて差し支えないが、書面で提出しておくのが、慣例となつている。

決算は、翌年度開会の常会において、国会に提出するのを常例とする（財政法第四十条第一項）。常会とは、毎年十二月に召集される国会である。衆議院の解散等で、翌年度の常会に提出し得なかつた場合は、次の決算を審議する適当な国会に提出しなければならない。

決算の提出は、予算と異なつて、さきに衆議院に提出する必要はない。決算の審査は両議院独立して各々平等の権限を持つているので、両院に別々に提出される。が、慣例としては両院に同時に提出している。

二　決算の審議

決算の審議は、決算委員会の審査によつて行なわれる。決算委員会の審査は、内閣の提出する決算関係書類、会計検査院の検査報告はもとより、これに対する内閣の弁明書、内閣の提出資料、内閣及

び会計検査院の説明によつて行なわれる。会計検査院法第三十条は、「会計検査院は、検査報告に関し国会に出席して説明することを必要と認めるときは、検査官をして出席せしめ、又は書面でこれを説明することができる。」としている。

決算委員会は、予算委員会と同じく常任委員会であつて、委員数は、衆議院二十五人、参議院三十人である。各分科会を持ち、各担当の主管事項を審査して、その結果を委員会に報告する。決算委員会の審査が終了すれば、その結果を本会議において報告し、これによつて、議院は決議することになる。

註　最近における決算委員会の審査は、分科会を設けないで行なう場合が多い。

決算の審議は、単に事実の審査並びにこれに対する批判的意見の決定たるにとどまり、これによつて、議決又は承諾を与うるものではないから、国会としての意思決定である議決があることはない。それゆえに、両院は、各別個に審議を進め、その間に、何ら相交渉するところはない。しかも、会計検査院の検査報告に何ら拘束されることなく、これとは別個に、各院は、おのおの意見を立て得るのであるから、会計検査院の非とするものを、両院においては是とし、また、一院において不当又は違法としたものを、他院においては是認することもあり得る。

決算審議の結果は、いかなる決議も自由であるが、それは法律的には、何らの効果もないので、政治的に内閣の反省を促すのみである。たとえば、処置を違法又は不当なりと決議しても、すでに実行した行為は、決算には何ら影響を及ぼされない。また、法律的にも、将来の措置に対して何ら拘束力を持つものでない。ただ、実際問題として、政治的に内閣の反省を促し、あるいは内閣を糾弾する等

の効果を持つことは否みがたい。

なお、決算は国会として議決を要する議案ではないから、各院において審議未了になつても、次の会期に、再び提出するものではない。各院は、次期以降の会期において、結論を得るまで、その審議を続行するか否かは、それは国会の自由である。

註　(一)　決算を議案にしてはという意見もあるが、決算は議決のいかんによつて、法律上効力を左右されるものではないから、議案にする意味がない。ただ決算は、事後の報告で、単に政治的な批判以外に、法律上の効力を持たない結果、審議について、とかく熱意が入らないきらいがある。その意味において、決算の審議のやり方については、検討さるべき点が多い。

(二)　決算が単なる事後の数字の羅列と見えること、会計検査院の検査報告が、多くは法律上の非違不当にとど留ること等の点から、決算に対する改革の意見がある。すなわち、単なる数字の収支で、予算執行の面から見た行政の効率性、国民経済的な意義のわかるものにしてはとの意見である。しかし予算が数字である以上、決算も数字になるほかはない。希望せられる点は、決算を通じて、行政の監査を如何に実施するかである。このための決算審査の資料は当然必要であり、第三十四回国会において、両院決算委員会からの要求があり、昭和三十五年五月「昭和三十三年度決算の説明」を作成提出して、審査の資料とした。

第五節　歳出予算の繰越

一　歳出予算繰越の意義

毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを当該年度内において使用しなければならない。もし使用しきれないときは、その部分は不用とするのが、年度予算の性質からいつて当然である。しか

し、この原則を、理論どおりにつらぬくと、かえつて不利、不経済になつて実情に沿わないこともある。そこで、若干の例外を認めて、これを翌年度に繰り越して使用することができる場合を財政法で規定している。歳出予算の繰越は、歳出予算を両年度間に移動させるものであつて、つまり、当該年度内に使用することができなかつた歳出予算の金額を不用としないで、その歳出権を翌年度に持ち越して、翌年度の予算として使用することである。

したがつて、歳出予算を繰り越す以上、その財源もあわせて繰り越すことになる。もちろん繰越歳出見合の相当額の歳入は、当該年度の剰余金として、翌年度の歳入に繰り入れられるので、財源も当然繰り越されることになるが、当該歳出に相当する額だけは留保し、他に使用されてはならない。見合財源がとれないような歳入の状況であるならば、歳出予算の繰越を行なうべきでない。

歳出予算の繰越は、会計年度間の予算の移動であつて、繰り越された予算は、当該年度の予算と、全く同一の取扱いを受ける。繰越について、大蔵大臣の承認があつたときは、当該経費について予算の配賦があつたものとみなされる。

二　歳出予算繰越の態様

歳出予算繰越の制度は必要であるが、これを無制限に認めることはできない。これが認められるのは、(1)予算の繰越明許費に該当する場合（明許繰越）、(2)年度内に支出負担行為をなし、避け難い事由のため、支出を終わらなかつた場合（事故繰越）、(3)継続費の年割額にかかる歳出予算の経費が、年度内に支出を終わらなかつた場合（継続費繰越）、及び(4)特別会計法の特別規定による場合とある。

(一)　予算明許の繰越

財政法第十四条の三の規定するところであつて、歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を終わらない見込みのあるものは、予算において繰越明許費として国会の議決を求めておくことができる。予算成立後に生じた事由も明許の理由になるから、本予算では繰越明許費でなかつたものを、補正予算で繰越明許費にすることができる。繰越明許費には、繰越を必要とする事由について、説明が附されている。説明の事由に該当して、はじめて繰越ができる。

(二)　事　故　繰　越

財政法第四十二条後段の規定するところである。当該年度内に支出負担行為を行なつて、避けがたい事故のために年度内に支出を終わらなかつた経費は、これを翌年度に繰り越して使用することができる。たとえば、請負業者に建築を請負わせたが、それが風水害のために、その完成期限内に竣功せず、したがつて年度内に支払ができない場合の如きである。繰越のできるのは当該支出負担行為にかかる工事その他の事業の経費はもちろんであるが、これに関連して支出を要する経費、たとえば、旅費、事務費等も繰越ができることになつている。また、明許繰越で翌年度に繰り越されたものについても、さらに事由が該当すれば、事故繰越が可能である。

(三)　継続費の繰越

継続費は、数ヵ年度にわたつて施行する事業の経費について、一括して議決を得た予算である。したがつて、その総額全体の支出を認めているのであるから、各年度の年割額が支出されなかつた場合、

繰越を認めて、何ら差し支えないわけである。財政法第四十三条の二は、継続費の毎会計年度の年割額にかかる歳出予算の経費で、その年度内に支出を終わらなかつた場合は、継続費の完成年度まで逓次繰り越して使用することができることを規定している。繰越明許費の場合は、一たん繰り越したものを、さらに、その翌年度に再繰越することは許されないが、継続費の場合は、完成年度まで何年度でも繰越ができる。さらに完成の最後の年度で、繰越明許費にすることができるし、また事由に該当すれば、事故繰越もできる。

(四) 特別会計法の規定による繰越

特別会計法においては、「支払義務の生じた歳出金で、当該年度の出納完結までに支出済とならなかつたものにかかる歳出予算は、翌年度に繰り越して使用することができる。」との規定をおくものが多い。外国為替資金特別会計法第二十二条、資金運用部特別会計法第十四条、造幣局特別会計法第三十六条、国有林野事業特別会計法第十六条等がこれである。これを支出未済額繰越という。それから農業共済再保険特別会計法第十二条では、毎年度歳出予算における支出残額を、翌年度に繰越し使用することができるとし、また国債整理基金特別会計法第八条は、同様な支出残額を逓次繰越使用できることにしている。これが支出残額繰越である。この場合は、支払義務が発生していると否とを問わない。

三 歳出予算繰越の手続

各省各庁の長は、歳出予算の繰越を必要とするときは繰越計算書を作製して、事項ごとに、その事

由及び金額を明らかにして、大蔵大臣の承認を経なければならない（財政法第四十三条第一項）。大蔵大臣の承認があつたときは、各省各庁の長は、当該経費について、その承認のあつた金額の範囲内で翌年度に繰り越すことができ、各省各庁の長が繰越をしたときは、予算の配賦があつたと同一の効果を発生する（同条第二項及び第四項）。なお、特別会計法の規定による繰越については、大蔵大臣の承認を要せず、所管大臣から大蔵大臣及び会計検査院に通知すれば足りることとなつている。

繰越について、大蔵大臣の承認を得るため、繰越計算書を送付する期日は、原則として、当該年度の三月三十一日限りであり、例外的に、当該年度の出納整理期間内は支出済となる見込みがなくなつたものについて繰越する場合は、その期間満了の日までである。この時期までの間に、歳出予算を翌年度に移動させる手続をとり、その結果、翌年度予算額がそれだけ増加することになる。大蔵大臣は繰越の事由及び金額が正当であるか否かを審査し、その承認を与える。また、各省各庁の長が繰越を決定し、大蔵大臣に通知があつて、繰越額に相当する財源を用意することになる。

註　繰越の手続及びその承認に関する事務は、各省各庁の長及び大蔵大臣において部下の所属職員に委任することができる（会計法第四十六条の二）。大蔵省では財務局長、財務部長にその事務を委任している。

第六節　剰　余　金

一　決算上の剰余金

予算は、歳入歳出同額であるのが普通であり、したがつて、予算どおり実行されて決算に至れば、

剰余金の問題は生じない。そして、予算と決算とが一致することは、理想ではあるけれども、実際は常に多かれ少なかれ決算は予算と相違する。しかし、如何なる場合においても、決算上歳入が歳出に不足を生ずるようなことはない。なんとなれば、そのようになることは、決算ができないことであつて、決算ができないような予算の執行をしてはならない。つまり歳入が不足すれば、歳出を減らして、その歳入の範囲内において予算を執行するか、別途財源調達の手段を講じて、決算を完結しなければならないからである。したがつて、予算と決算との相違は、結局何ほどかの剰余を生ずるのが普通であつて、これを決算上の剰余金と称する。

註　昭和二十四年度予算は、歳入が歳出に超過していた。特別会計においては、歳入が歳出を超過する会計はいくらもある。保険事業の特別会計では、歳入が歳出に超過するのが普通の例である。こういう場合には、初めから決算上剰余を予定していることになる。

決算上の剰余金は、これを歳計剰余金ともいつて、一会計年度における収納済の歳入額から支出済の歳出額を差し引いた残額をいう。これを剰余金の生じた原因から見るならば、(1)歳入予算を超過した収納済の歳入額、すなわち租税等の自然増収や予算に見積らなかつた予算外の収納済歳入額と、(2)歳出予算の支出済にならなかつた部分、つまり繰越額と不用額との合計額になる。

この決算上の剰余金は、第一には、国庫余裕金と区別しなければならない。国庫余裕金とは、一会計年度の途中において、歳入の収納が歳出の支出を超過して、支払元において生じた一時の余裕金である。これが、年度を完結して決算上の剰余金となるかどうかは別問題である。つまり大蔵省証券を発行して、一時に現金ができても、それは国庫の余裕金ではあるけれども、剰余金ではない。国庫余

裕金は、後に歳出に使われ、あるいは大蔵省証券によるものであるならば、後の歳入によつて弁済しなければならないものである。また、第二には、決算上の剰余金は、純剰余金とも違う。純剰余金は、国庫剰余金ともいつている。一般に純剰余金とは、新たに財源として使用し得る剰余金という意味であつて、決算上の剰余金から歳出繰越のための財源所要額を差し引いたものになる。そして、この純剰余金には、前年度以前に使用した剰余金の残額と、当該年度に新しく生じた純剰余金とがある。この当該年度に新しく生じた剰余金が、財政法第六条のいわゆる剰余金ということになる。この関係を表示すると、次のようになる。

収納済歳入額－支出済歳出額＝決算上の剰余金（歳計剰余金）

決算上の剰余金－(使途確定分財源所要額＝純剰余金（国庫剰余金）

純剰余金＝前年度以前剰余金未使用額＋新規剰余金

註　(一)　剰余金は、あくまで国庫の計算上のものである。それだけの現金が積み立てられているものではない。それだけの金額がそのまま国庫余裕金となつていることもあろうが、他の会計に繰替使用されていることもある。

(二)　決算上の剰余に対して、決算上の不足もある。一般会計では決算上の不足はないが、積立金を持つている特別会計においては、毎会計年度の決算上において決算上収納済額の合計額が支出済額等の合計額に不足する場合の額を決算上の不足といい、その不足額は積立金で補足される（資金運用部特別会計法第九条、厚生保険特別会計法第九条)。

(三)　決算上の利益も、決算上の剰余金と異なる。発生主義の計理をする企業特別会計は、財産の増減及び異動によつて損益を計算する。したがつて現金の剰余ではない。

二　剰余金の処分

年度締切の結果として生じたいわゆる決算上の剰余金の処理については、これをいかに整理するかという問題と、これを実質的にはいかなる財源に充てるかとの問題がある。財政法第四十一条では、「毎会計年度において、歳入歳出の決算上剰余金を生じたときは、これをその翌年度の歳入に繰り入れるものとする。」とされている。この点は特別会計においても大体同様であるが、なかには保険事業の特別会計の如く、これを積立金として別途整理することを命じているものもある（厚生保険特別会計法第七条・第八条、森林火災保険特別会計法第三条）。

次に翌年度の歳入に繰り入れられた決算上の剰余金の使途については、財政法第六条第一項は、「各年度において歳入歳出の決算上剰余を生じた場合は、当該剰余金のうち、二分の一を下らない金額は、他の法律によるものの外、これを剰余金を生じた年度の翌々年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならない。」と規定している。そして右の場合における決算上の剰余金のうち使用し得べき剰余金の計算は、政令で定められる（同条第二項）。すなわち、予算決算及び会計令第十九条によつて、当該年度において、新たに生じた剰余金から

(1)　当該年度の翌年度に繰り越した歳出予算の財源に充てるべき金額

(2)　当該年度の所得税、法人税及び酒税の収入額（歳入決算額）のそれぞれ百分の二十八・五に相当する額の合算額が、当該年度の所得税、法人税及び酒税の収入見込額（歳入予算額）のそれぞれ百分の二十八・五に相当する金額の合算額として予算に定められた額をこえるときの当該超過額

(3)さらに、昭和三十二年度から昭和三十五年度までの特例として(昭和三十二年度から昭和三十五年度までの各年度における歳入歳出決算上の剰余金の計算の臨時特例に関する政令)、当該年度の前々年度の揮発油税の収入額の予算額に対し、同年度の揮発油税の収入額の決算額がこえるときの、その超過額

をそれぞれ控除した額である。

歳出予算の繰越額について、財源を留保するのは当然である。所得税、法人税及び酒税のそれぞれ百分の二十八・五の金額は、地方配付税として、地方公共団体に交付されることになつているから、その増収額は、後の年度において予算に追加しなければならない意味において使途確定のものである。さらに、道路緊急整備法では、昭和三十三年度から五ヵ年度間、揮発油税の収入額を道路整備費の財源に充てることになつている。その予算額と決算額との過不足の調整は、前々年度の額で行なうことになつているので、増収額分は、剰余金のうちから控除する仕組にしているのである。

以上使途確定分の財源を控除した残額が純剰余金であるが、なおそのなかには前年度以前において予算上使用する計画になつているものが含まれている。政令はこのことを規定していないが、使用し得べき剰余金は、これをも控除したものであることは当然である。そして、その額をも控除したものが、真に使途未定の新規剰余金である。この新規剰余金の二分の一は、その翌々年度までに公債又は借入金の償還に充てられるが、残りの二分の一は一般財源として使用される。これを使用する時期は、主計簿締切後の剰余金計算が確定した後にするのが普通である。ただ純剰余金が生ずる見込みが

非常に確実である場合は、その以前において使用しても必ずしも不当であるとはいえない。しかし、通常はその金額確定後の翌年度（純剰余金の生じた年度からすれば、翌々年度）の予算編成に際し、歳入として計上使用されるのが、最近の例である。

註㈠　他の法律の規定によるものの外とは、国債整理基金特別会計法第二条で、前年度首の国債総額の万分の百十六相当額を、国債償還の財源に充てるべきことを規定しているのを指すものである。ただし、この規定は別の法律をもつて、昭和二十八年度から三十四年度までの各年度においては、適用を停止されている。

㈡　暫定予算においては、おおむね歳出が歳入を超過する。前年度剰余金を歳入に計上すれば多くの場合形式上収支が合うが、主計簿締切前はその額確定せずとの建前から、計上しないのが通例になつている。また、計上せずとも事実その額の現金は国庫内にあるわけであるから、予算実行上支障はない。

㈢　たとえば、昭和三十四年度に生じた純剰余金は、昭和三十六年度の予算において使用されるのが例である。しかし昭和十八年度の追加予算においては、昭和十七年度の純剰余金見込額を使つたことがあり、また昭和二十三年度の本予算を修正するに際し、昭和二十二年度の純剰余金の見込額を財源として使用した例がある。なお、公債借入金の償還に充てるのは、翌々年度までとなつているが、一般財源として使用する場合には、そのような制限はない。

第十章　特別資金

第一節　特別資金の意義及びその性質

資金ということばは、ときに財源と同じような意味に解せられるし、あるいは資本の意味にも解せられ、また、ときには永久に消費しない意思をもつて保有する金銭という意味にも使用される。しかしながら、財政法上、特別資金という場合には、本来、一会計年度内に消費し尽くすことのない意思をもつて保有される金銭をいう。一会計年度内に消費してしまうものは、一般の歳入歳出として予算に計上せられるからである。ただし、ここに金銭とはいつても、その状態が常に金銭でなければならないという意味では必ずしもないので、保有の当初に原則として金銭であるということであつて、ときには、他の財産に変わつている場合もあり得る。

財政は私経済と違つて、必要な経費の財源は、その必要に応じ、随時国民から徴収すべきものであつて、特定の目的のために特に資金を保有するということは、財政本来の目的に反し、原則として認むべきではない。しかしながら、国が一定の事業を経営する場合、あるいは特別の理由がある場合に、特別な資金を保有することによつて、その事業の経営なり、計画の遂行が円滑にできる場合もある。

この場合には、特別の資金を保有することは、経済的であるから、例外的にこれが認められている。財政法第四十四条で、「国は、法律を以て定める場合に限り、特別の資金を保有することができる。」と規定しているのは、このためである。なお、本条に特別の資金とはいつているが、「特別」の文字に意味があるのではなく、一般に資金の保有について法律の根拠を必要とするものであることは、財政法全体の精神からいつて、当然のことである。

第二節　特別資金の態様

資金は、その性質からこれを(1)消費的資金、(2)準備的資金、(3)資本的資金、(4)基本的資金、(5)特殊の資金の五種類とすることができる。

(1)　消費的資金は、支払に充当することによつて、逐次消費することを目的とするものである。国債整理基金、国有財産特殊整理資金は、その例である。

(2)　準備的資金は、将来における用途又は欠損の補塡に使用する目的をもつて準備せられるものである。各種の保険特別会計における歳入歳出決算上の剰余金の積立金、造幣局特別会計における補助貨幣回収準備資金は、その例である。

(3)　資本的資金には、産業投資特別会計における投資財源の一部を補足する原資の確保を図るための資金(同特別会計法第三条の二)、企業の固定資産に相当する資本(企業特別会計の固定資本、用品資金)と、主として特別会計における事業運営のための運転資本(外国為替資金)とある。

(4)　基本的資金は、資金そのものの消費は、絶対にこれを許さず、その資金から生ずる収入のみを消費に充てるもので、普通、これを基金と称する。現在はこのような資金は存しないが、かつて教育改善及び農村振興基金というようなものがあつた。

(5)　特殊の資金は、以上の各種の資金のいずれにも属しないもの、及び以上のいずれかの性質を併有するものである。国税の収納金を整理する目的を持つ国税収納金整理資金、保管運用の目的を持つ資金運用部資金、損益調整の目的を持つ食糧管理特別会計の調整資金、運用かつ消費の目的を持つ大学及び学校資金等がこれに属しよう。

資金には、一般会計所属のものと特別会計所属のものとがある。特別会計の運営上の必要に基づいて設けられる各種保険特別会計の積立金等は、本来の特別会計所属の資金であるが、資金を運営するための必要に基づいて、その収支が特別会計になつている場合は、結果としての特別会計所属ということになる。そして資金経理の方法としては、資金そのものの受払（異動）まで特別会計で経理しているものと、資金の運用に伴う収支だけを特別会計で経理するものと二種類ある。国債整理資金や国有財産特殊整理資金は前者の例であり、特別会計積立金、資金運用部資金等は後者の例である。一般会計所属資金の場合は、その設置、増額、使用（消費）だけを収入支出に立て、資金の受払や運用に伴う収支は、歳入歳出外として取り扱うのが例である。

註　㈠　消費的資金の場合は、資金の受払を収入支出に立てる。準備的資金や運用的資金は、消費が目的でないから、資金の異動は収入支出とせず、運営に伴う収支だけを特別会計で経理するのが例である。資金の性

質上、資金の異動を予算で制約することが適当でないからでもある。

㈡ 国有財産特殊整理資金特別会計には、今のところ（昭和三十四年度を除き）、歳入だけで歳出はない。国の一般会計所属の行政財産で、不用なものを処分して得た収入を庁舎等の整備の財源に充てることとなつており、歳出で、相当額の経費が支出されるまで、資金が蓄積されて行くことになる。

以上の資金は、その性質に従つて使用せられるものであるが、その使用されない部分又は基本的資金は、当然、運用利殖することが考えられる。この点については、各特別会計法等にその余裕金及び積立金等を資金運用部に預け入れて運用する等、利殖の方法が規定せられている。

第三節 一般会計所属の資金

一 大学及び学校資金

大学及び学校資金は、かつて旧帝国大学、官立大学、学校及び図書館の三特別会計に各々属していた資金であつて、これを学校特別会計が承継し、さらに、学校特別会計を昭和二十二年限り廃止した際従来の資金制度のみを残し、一般会計に所属させた。

この資金は、他の資金が主として金銭のみからなるのに反して、特別会計所属時代、政府より交付し、又は他から寄附を受けた現金及び有価証券から成り立つている。

この資金設置の根拠法は、昭和二十二年法律第四十二号であつて、昭和二十三年政令第六十号によつて管理運用されている。すなわち、文部大臣がこれを管理し、資金に属する現金は、国債に運用することができるし、また、現金として存する場合は、大蔵省預金部に預け入れなければならないこと

になつている。また、資金から生ずる果実は、これを資金に組み入れなければならない。この資金は、(1)大学及び学校の創設又は整備に必要な経費、及び(2)動産、船舶、機械、器具及び図書の取得、修理改造又は移設のために必要な経費に、予算の定めるところによつてのみ使用することができる。ただし、特に用途を指定されている大学及び学校資金を、用途以外の経費に使用する場合は、用途指定者の同意を得なければならないことになつている。

二　特別調達資金

特別調達資金は、日米相互協力及び安全保障条約に基づいて日本に駐留するアメリカ軍、国連軍協定に基づいて日本に駐留する国連軍及び日米相互防衛援助協定に基づいて日本に駐在する軍事顧問団の需要に応じて、物及び役務を調達するために設けられた特別の資金である(特別調達資金設置令第一条)。

特別調達資金は、当初ポツダム政令により、昭和二十六年七月設置されたものである。これは、当時わが国が負担していた終戦処理費の一部（労務費）をドルで支弁を受けることになつたのに伴つて必要となつたものである。すなわち、日本政府とアメリカ合衆国政府との契約に基づき、米駐留軍が国内で需要する労務については、わが国において調達提供し、後にその対価の支払を受けるという立替払の形式をとることになつたのに伴い、その処理を円滑にするための方式として設けられたものである。そしてそのため、当初の運転資金として、昭和二十六年度の終戦処理費より七十五億円を支出し、資金に繰り入れた。

この方式は、平和条約発効後もそのまま継続されている。また、国連軍（英連邦軍）については、

平和発効後も土地建物の借料、労務費を自ら調達する直接方式をとつたが、民間との摩擦が多かつたため、昭和二十九年五月より、これを日本政府を通ずる間接調達方式に改め、特別調達資金を利用することになつた。しかし、現在では国連軍の駐留がなくなつたので、これに関する経理は行なわれていない。なお、合衆国軍事顧問団の需要についても、これを利用する途が開かれているが、実際には実施に至つていない。

註　㈠　合衆国軍に提供する土地建物の借料は、日米相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第二十四条によつて、わが国の負担となつており、防衛支出金で直接支弁される。

㈡　平和回復後の労務費は、旧行政協定第二十五条に基づいて日本政府が交付する一定額の交付金（防衛分担金）と、合衆国軍の自らの予算による資金とをもつて支弁されることになつていたが、昭和三十五年六月二十三日新安全保障条約及びこれに伴う行政協定の改訂批准に伴い、日本政府は、いわゆる防衛分担金の負担をしないで、すべて合衆国政府の負担となつた。

特別調達資金の運営方式は、労務についていえば、軍は日本政府に対して、労務の種類、人数等に対する需要を通知する。これに基づいて、日本政府が自らの責任で調達するが、その経費はもとより、関係機関の事務費に至るまで、労務者一人当たりの単価に割り掛けたものの支払を受け、後に実績に基づき精算している。国連軍の土地建物借料については、当該月分を、その前月に交付を受けることになつていた。

特別調達資金は、一般会計所属の資金であつて、特別会計ではない。資金の収支は、歳入歳出外と

して扱われ、一般会計の歳入歳出に入れられていない。これは資金の受払は駐留軍に対する立替のためであり、かつ、一定額の資金が常に回転する形態で、消費されるものではないので、財政法第二条のいわゆる収入支出とみていないのである。

特別調達資金は、内閣総理大臣が管理し、調達庁が運営する。調達に関する事務の取扱に要する経費は、一般会計で支弁する。しかし、その経費は合衆国軍から資金に支払われ、さらに資金から一般会計に繰り入れることになつている。

三　国税収納金整理資金

国税収納金整理資金は、国税の収納金を過誤納金の還付金等を払い戻した実額で整理収納することとにするため、昭和二十九年に設けられた。国税の収納金は、一般会計（入場税、地方道路税、特別とん税の三税は、交付税及び譲与税配付金特別会計）の収入になる。それは税金収納のつど、収入として整理せられるべきものであるが、一方、この収入のうちには、過誤納で納税者に還付せねばならないものがある。また、災害の被害者に対して租税の減免を行なつたときは、既納の税金を別途払い戻さねばならない。理論上は租税収入は収入とし、払戻金は別途歳出によつて還付するのが筋であり、昭和二十八年度までは、そのような取扱いにしていた。しかし、租税収入も多額にのぼるにつれて毎年の払戻金の額も数十億円にのぼり、租税払戻金の予算に不足を生ずることがしばしば起こつた。予備費の使用によつて補てんすることも絶対額の大きさからしてなかなか容易でなく、払戻が遅れて納税者に迷惑がかかることも少なくなかつた。そこで租税の収入は、一たんこの資金に組み入れ、払戻

金をこの資金から支払つて、実額を歳入として整理することにしたものである。すなわち収入実額として確定するまでは、この資金において歳入歳出外として整理する仕組である。なお、この資金から一般会計（又は交付税及び譲与税配付金特別会計）への歳入組み入れは、毎月概算をもつて行なわれ、年度末において、精算し確定的に整理される。

四　経済基盤強化資金

経済基盤強化資金は、昭和三十一年度の新規剰余金の一部を棚上げする目的をもつて、昭和三十三年度において設置されたものである（昭和三十三年法律第一六九号、経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律）。すなわち、四百三十六億三千万円の剰余金のうち、輸出入銀行に対する出資金等二百十五億円を控除した残額二百二十一億三千万円を一般会計から組み入れてこの資金が設置された。この資金は、将来におけるわが国の経済基盤の強化に必要な経費の財源の一部を確保するためとされ（同法第二条）、具体的には、道路の整備、港湾の整備、科学技術の振興、異常災害の復旧又は産業投資特別会計への繰入に要する経費の財源に充てる場合に限り、予算に定めるところにより使用することになつている（同法第七条）。そして、この資金は、資金運用部へ預託運用した利子とも、翌昭和三十四年度には、全額一般会計へ繰り入れ使用された。したがつて、この資金は、事実上なくなつたわけであるが、法律は現存し、必要によつてはいつでも設置し得る建前になつている。

註　この資金は、経済的には、昭和三十一年度の新規剰余金の一部を、昭和三十三年度の財源として使用することなく棚上げしたものであるが、法律的に財政法第四十一条の特例を設けたものではない。その額を見合いにして、一般会計から繰入を行なつたに過ぎない。

第十一章　政府関係機関の予算制度

第一節　政府関係機関の予算制度

一　政府関係機関の意義

政府関係機関とは、形式的にいえば、予算及び決算について、国の予算及び決算の例に準じて、国会の審議を受けなければならないことになつている機関である。具体的な例をとつていえば、日本専売公社、日本国有鉄道、日本電信電話公社の三公社、日本開発銀行、日本輸出入銀行の二銀行並びに国民金融公庫、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫等の八公庫である。

注　政府関係機関としての予算制度は、昭和二十四年度以来のことである。かつては各種物資配給公団（食糧配給公団、配炭公団等）、復興金融金庫、証券処理調整協議会、持株整理委員会、閉鎖機関整理委員会等も、政府関係機関であつた。

以上の諸機関は、かつては国の行政機関であつたものもあり、いずれも国の別動体として国に近い公的な事業を営んでいる。しかし、国の直接の機関ではない。行政権の主体である国とは離れて、全く別の人格を有する特殊の法人である。したがつて、これ等機関の事業活動は、国の財政とは切り離されているものであるが、その特殊の性格のゆえに予算及び決算について、国の場合に準じてこれを

国会に提出し、その審議を受けなければならないことになつている。

二　政府関係機関の特色

現在、政府関係機関と呼ばれるものについては、資本の全額が政府より出資されている特殊の法人であることと、特定の事業を営むことを認められた公的機関という以外、すべてに共通した特色を挙げることは困難である。ただ、これらの政府機関を類似した性質によつて分類して、多少特色づけることはできる。

まず第一は、いわゆる公社と称せられるものであつて、日本専売公社、日本国有鉄道及び日本電信電話公社の三機関がこれに属する。いずれも、かつては特別会計で経理されていた国営の企業であてたものが、この組織に改められたものである。これらの公社はいずれも、(1)国が全額出資している法人であるうえに、(2)法律上又は事実上独占ともいうべき事業を営む企業であり、(3)その職員の労働関係については公共企業体等労働関係調整法が適用され、一般の労働法規が適用されないことにおいて、共通の特色を有している。

次は日本開発銀行及び日本輸出入銀行の二銀行であるが、この両行はともに、銀行法にいう銀行ではない。それぞれの単行法によつて設置された全額政府出資の特別法人である。長期資金の金融、輸出入又は海外投資の金融について、民間金融を補完し又は奨励することを目的とする。

第三には、公庫と称せられるもので、国民金融公庫、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、北海道東北開発公庫、公営企業金融公庫、中小企業信用保険公庫及び医療金融公庫の八公庫

である。いずれも全額政府出資の特殊金融機関であることにおいては、二銀行と同様であるが、一般の金融機関の商業的採算では、融通困難とするような特殊分野に対する補完的金融業務を目的とする。二銀行及び八公庫の職員は、一般民間事業と等しく、その労働関係は、労働組合法、労働関係調整法等一般の労働法規によつて規律される点が、公社職員と異なる。

註 (一) 証券処理調整協議会、持株整理委員会、閉鎖機関整理委員会、商船管理委員会は、かつて政府関係機関ではあつたが、政府の出資関係はなかつた。一種の行政機関であつた。

(二) 日本開発銀行法第一条、日本開発銀行は、長期資金の供給を行うことにより経済の再建及び産業の開発を促進し、一般の金融機関が行う金融を補完し、又は奨励することを目的とする。

国民金融公庫法第一条、国民金融公庫は、……銀行その他一般の金融機関から資金の融通を受けることを困難とする国民大衆に対して、必要な事業資金の供給を行うことを目的とする。

(三) 第十三回国会で改正の公共企業体等労働関係法によつて、印刷、造幣、アルコール専売、国有林野事業、郵政事業の国営企業の現業職員は一般職の国家公務員ではあるが、その労働関係については、国家公務員法の適用をはずして同法によることとなり、この点、公社職員と扱いが等しくなつた。ただ管理職員のみは国家公務員法が適用されている。

(四) 公共企業体は公社を労働関係から見た別名である。公共企業体等労働関係調整法で公共企業体として指定しているのが三公社である(同法第二条)。

政府関係機関は、いずれも資本の全額を政府が出資している特殊法人であるが、といつて全額政府出資の特殊法人はすべて政府関係機関とされるのではない。原子力燃料公社は、政府の全額出資であり、かつ公社という名称を用いながら、政府関係機関として、予算を国会に提出することを要求されていない。同様の意味において、日本道路公団、国内旅客船公団、農地開発機械公団、森林開発公団

等も政府関係機関ではない。さらに、日本銀行には少額の民間出資があるが、一国の金融政策を掌る最も公的性格の強い特殊法人であることはいうまでもない。また、日本道路公団、帝都高速度交通営団には、政府出資のほかに、地方公共団体の出資があるが、このゆえをもつて、政府関係との間において、公的性格に大きな差異を見出すことは困難である。しかもこの取扱上の違いがあるのは、政府関係機関の業務の運営が、特に国の財政政策と密接な関連を持つていること、かつその業務の規模等は、資金源等からいつて国の予算と相関連して決めるのが適当であること、政府全額出資以外の法人の財務は、行政上の監督によつて行なつて十分であり、これを予算の形によつて国会が行なうことは適当でないことといつた理由のほか、この制度創設以来の沿革的事由によるものである。

註

㈠　政府機関の予算を、国会に提出する制度が創設されたのは、昭和二十四年度の総合均衡予算においてであつた。当時、政府機関とされたのは、各種の物資配給公団、船舶公団、復興金融公庫、持株整理委員会等の行政委員会であり、必ずしも政府出資の法人というわけではなかつた。その後間もなくこれ等の諸機関は廃止されたが、昭和二十五年度より日本専売公社と日本国有鉄道の二公社、国民金融公庫及び住宅金融公庫の二公庫が加わつた。さらに昭和二十六年度よりは、日本開発銀行と日本輸出入銀行（当時は日本輸出銀行）が加わるとともに、公庫の予算決算に関する法律が制定され、この制度に法的基礎が与えられることになつた。日本電信電話公社が政府機関になつたのは、昭和二十八年度からである。

㈡　三公社は、かつて国の特別会計で経理していた国営企業を改組したものである。日本開発銀行は、復興金融金庫の業務を発展的に引き継いだ。かつて国民金融公庫、住宅金融公庫の職員は、国家公務員であつたことがある。中小企業金融公庫は日本開発銀行の中小企業金融部門を引き継いでおり、また、農林漁業金融公庫、中小企業信用保険公庫も、前身は国の特別会計であつた。

㈢　国民金融公庫、住宅金融公庫及び中小企業金融公庫は、政府以外から借入金をすることを認められて

いない。この政府貸付金は、国の予算に関係する。日本開発銀行、日本輸出入銀行及び農林漁業金融公庫の資金も、大部分が財政資金であり、そのほかに、外国の銀行その他の金融機関より外貨によつて借入金ができるが、この場合、政府は、その債務を保証しよう。専売品の価格、鉄道運賃、電信電話料金が国の財政政策によつて決められるのも当然であろう。

第二節　政府関係機関の規制

一　政府関係機関設置の目的

国が公的な事業を経営する場合に、政府を離れて特別の法人という形態を認めるのは、その組織や運営について、行政機関としての制約を排除し、事業本位の見地に立つて経営能率の増進をはかることにある。国の行政権限をもつて行なわなければならない場合はともかく、一般の民間事業と同一又は類似した事業を経営する場合において、官庁という形態が不適当であることはいうまでない。また、一般民間事業に委ねることは不適当で、本来、国自らが行なうべきものであつても、行政運営の方式では、十分目的を達し得ない場合もある。たとえば、国の官庁であると、その組織機構等については、行政組織法その他の制約がある。財務については、予算、会計について統一的な制度によつて規制を受ける。計画性や正確性といつた点は尊ばれても、事業運営の機動性や能率性はある程度犠牲にしなければならない。さらに、人事についても国家公務員法の制約のもとにおいては、知識経験等においてその事業にふさわしい人材を求めることが困難であることもある。さらに、業務の運営の実

際においても、官庁である以上、何がしか、政治的影響を受けることを避け難いといつた点もある。そこで、法律上はもとより、業務上も、政府から切り離された別個の機関としての地位をおき、純事業的基礎によつて、経営を行なわせる必要が起きる。

いわゆる特殊法人（銀行、会社）とは、一般私法の規定によらず、特別の法律によつて設立された法人である。このような法人は、特定の目的をもつて設立され、一般民間とは違つた立場で特定の事業を営むことを法律によつて認められる。そして政府は、かかる公的な法人に対して、資金その他について、特別の援助をすることにしている一方、組織運営についても、私法人と異なつた処理を要求する等各種の監督権を留保するのが通例である。そして、特殊法人に対する政府の援助にはいろいろあるが、資本の交付、すなわち政府出資はその典型的なものである。もちろん、政府出資の程度はその法人の性格によることであつて、一概には決められない。なかには政府の出資がなくて、資金援助のみにとどまつているものもなくはない。しかし、資本の全額を国において出資する法人は、その存立が国の意思にかかり、国の別動体ともいうべきものであり、他の特殊法人に比して、公的色彩が特に濃いものであることは疑いない。政府関係機関の予算について、国に準じた特別の制度をとる理由はここにある。

註　(一)　いわゆる特殊法人の名称は多種である。公団（日本住宅公団、日本道路公団等）、金庫（農林金融中央金庫、商工組合中央金庫）、会社（電源開発株式会社、日本航空株式会社等）、基金（酪農振興基金、社会保険診療報酬支払基金）、協会（日本放送協会、日本貿易振興協会、日本労働協会等）等いろいろのものがある。

㈡　法律上政府の特別の監督を受けていることをもつて、特殊法人とすることはできない。たとえば、銀行業、信託業、証券業等の金融機関は、業務運営上特別の法律によつて、政府の監督を受けている。しかし、この監督法は、銀行業、信託業、証券業を営む者全体に対してであつて、個々の金融機関を特定して律しているものではない。

㈢　日本放送協会、愛知用水公団等には、設立の際には政府出資はなかつた。しかし、その資産は最終的には国庫に帰属するものであることは疑いない。

㈣　政府は、一般私人と同じ立場において、会社の株式を所有することはある。かつて財産税の物納として多数の会社の株式を取得したし、また、相続税の物納として取得する場合もある。

㈤　特殊法人に対する政府の援助としては、出資資金の貸付、債券の引き受け、債務の保証、補助金、配当補給等がある。

二　政府関係機関の業務運営

政府関係機関は、国の別動体とでもいうべきものであり、その強い公的性格からして、他の特殊法人より一段ときびしい政府の監督を受けることは当然である。しかし、国の行政機関ではないから、その業務の運営は、自らの責任において行なわれ、原則として政府の指示を受けることはない。たとえば組織機構についてはもとより、人員の定数、配置等についても、また、業務処理の方式についても、一般行政官庁であれば受けるような拘束は全くない。

さらに、人事の面からすれば、政府関係機関の職員は、原則として国家公務員ではない。したがつて試験、任用、分限、給与等一切の点について、国家公務員法による制約はない。これについては、すべて当該機関が自ら決定し、政府は原則としてこれに干与しない。国家公務員の場合、給与は法律

に基づいて決められており、法律に基づかずしては給与の改訂はできない。職員組合はあるが、団体交渉は認められない。争議行為も禁止されている。そしてこの国家公務員の地位を守るために、人事院は勤務分限等に関する不利益処分について衡平裁定を行なう。また、給与について内閣及び国会に勧告する権限を持つている。ただ「公社職員の給与は、生計費並びに国家公務員及び民間事業の従業員における給与その他の条件を考慮して定めなければならない。」（日本専売公社法第二十一条、日本国有鉄道法第二十八条、日本電信電話公社法第三十条）が、それは法律でなくて公社自ら定める給与準則によることになつている。職員は争議を行なうことは禁止されるが、労働条件の改善について組合による団体交渉は認められる。苦情及び紛争の調整のため特別の調停委員会、仲裁委員会が設けられる。これらは公共企業体等労働関係調整法の規定するところである。さらに公庫等になると、労働関係は一般私企業と全く同一に扱われる。労働組合法、労働基準法、労働関係調整法の適用を受けることは、前にも述べた。

財務の面からすれば、政府関係機関は、国の機関ではあるが、国ではないから、財政法、会計法等国の財務運営に関する法規は、原則として適用されない。もちろん、内部の監督の必要上、これに準じた手続を定めるのが大概であるが、少なくとも形式的には適用されない。したがつて、財政法に規定する手続で予算決算を作成する必要もないし、総計予算主義に対する例外である債権債務の相殺も、法律の基礎なくして、認められる。予算の執行について支払計画の作成もないし、また、国の会計では、日本銀行が支払事務を行なう原則も、政府機関の場合は、原則として自由である。

三　政府関係機関の財務上の特色

政府関係機関の公的性格は、第一に、政府の業務監督規定に現われている。たとえば、役員の任免、業務方法、事業計画、資金計画に対する認可等であるが、これ等は特殊法人に大体共通したことである。ただ政府関係機関については、そのほかに、特に財務について類似共通の特色を持つ諸点がある。そしてこれらの特色が、予算決算を通じて、国会が統制を行なうこととしているゆえんでもあると考えられる。すなわち、そのような特色を挙げれば、次のようなものであろう。

(1)　租税免除の特典が認められていること（所得税法第三条、法人税法第二条、地方税法第七百三十四条等）。

(2)　事業資金の調達について、政府が責任を負い、又は政府が干与する程度が大きいこと（国民金融公庫法第二十二条の二等政府からの借入金の規定、日本国有鉄道法第四十二条の三等債券の政府引受の規定）。

(3)　事業の損益は、最終的には、国庫に帰属する仕組であること。したがつて、損益計算上利益があつたときは積み立て（日本国有鉄道法第四十一条、日本電信電話公社法第六十一条）、又は国庫に納付するものとしていること（日本専売公社法第四十三条の十三、日本開発銀行法第三十六条、日本輸出入銀行法第二十八条、国民金融公庫法第二十二条その他各公庫法の当該規定）。

(4)　事業の料金、物品の価格等の改訂は、財政法第三条の規定に準じて、国会の議決に基づかねばならないこととしていること（日本専売公社法第四十三条の二十三、日本国有鉄道法第五十一条）。

註　㈠　政府関係機関では、損金を出したときは、後年度に繰り越し、後の利益で補てんするのが制度である。国と人格を別にし、独立採算を建前とする以上当然であるが、このことのために国に最終的責任が来ないものと即断することはできない。また、日本専売公社では価格の統制その他国の政策上の考慮に基づき、専売品の売渡価格が原価より低く定められている場合は、政府は、その差額を補てんするため補給金を交付することができるとしている（日本専売公社法第四十三条の十二）。国有鉄道の運賃、電信電話料金が政策的にコストを割つて異常に低位に抑えられた場合は、原則的に国がその差額を補給すべきである。

㈡　財政法第三条の「租税を除く外、国が国権に基づいて収納する課徴金及び法律上及び事実上国の独占に属する事業における専売価格又は事業料金については、法律又は国会の議決に基いて定めなければならない。」との規定は、形式的には公社には適用されない（当初制定の際の主目的が、煙草、塩の専売品の価格、鉄道運賃、電信電話料金にあつたにかかわらず）。しかし、同趣旨のことが各公社法に規定されている。

㈢　三公社の事業料金、物品の価格等の改訂について、国会の議決を求める形式は法律である（製造たばこの定価の決定又は改訂に関する法律、国有鉄道の基本運賃率に関する法律、公衆電気通信法）。

㈣　現在、財政法第三条の規定が直接適用される代表的なものは、郵便料金である。政府の売買する主要食糧については、多少疑問があるが、仮りに適用ありとしても、財政法第三条の特例に関する法律（昭和二十三年法律第二十七号）によつて除外される。

四　政府関係機関の統制

政府関係機関に対する統制監督は如何なる程度にまで及ぶべきか。その統制監督があまり細微にわたつては、これを設けた趣旨を没却する。しかし一方、その公共的性格から考えて一切を放任してしまうことも許されないであろう。政府関係機関とは、その予算決算を通じて、政府及び国会がその統制監督を行なうものの謂である。これにら対しては、他の面よりする行政監督があり、特に予算及び

決算の面について、他の特殊法人には見られない統制監督を行なうことの要否及びその程度についての異論もあり、また、必ずしも制度が固まつているとはいえない。しかし、現在の政府関係機関は、国の会計と密接な関係を有し、その事業活動は、国の財政との相互関連において考えられなければならない点が多いことは事実である。たとえば、政府の出資はもとより、起債借入金、事業料金、職員の給与問題等すべて国の財政を考慮せずして単独に決定することを得ないものである。政府関係機関として、特別の予算制度をとるのは、これ等の点について、国の財政との総合的見地に立つて統一調整を行なうためである。

右の点は、すでにアメリカにおいて、政府会社に対する財政統制の問題として議論のあつたところである。アメリカにおけるいわゆる政府会社（government corporation）は、わが国の政府関係機関特に公社にとつてのモデルとされる。米国における政府会社の制度はニュー・ディール以来急速に発達し、最近では八十以上あり、金融、保険、価格統制、交通、住宅建設、資源開発その他の分野において重要な機能を営んでいる。そして、かかる政府会社に対しては、当初は国庫歳出を必要とするT・V・A（テネシー溪谷開発局）を除き、政府の財政監督はなかつた。しかるに近年に至つて政府会社形態の利用が漸次広範になり、その組織及び活動が複雑化するに伴つて、中央財政計画が影響を受けるようになり、この点、何等かの財政統制を必要とする事態が痛感されるに至り、一九四五年十二月いわゆる政府会社統制法が制定されるに至つた。

この法律は、政府会社をすべて予算局の統制下におくものであるが、特に全額出資の政府会社につ

いては、

(1)　予算案に対する予算局及び議会の統制

(2)　会社資金の預託、債券の発行及び国債の売買に対する財務省の監督

(3)　会計検査院による収支の監査

の三点を、最少限度要求している。幾多の論議を経て落着いた結論であるが、大体において、わが国の政府関係機関についても、採られているところである。

註　政府関係機関以外の特殊法人の財務の監督については、大蔵大臣は主務大臣の協議を受けることにしているのが通例である。なお、会計検査院は、国が資本金の一部を出資している法人の会計検査を行なうことができることになっている（会計検査院法第二十三条）。

第三節　政府関係機関予算の特性

政府関係機関の予算制度については統一的法規があるわけでない。公社法その他それぞれの基礎法及びその施行法令で定められているが、特に国民金融公庫外七公庫については公庫の予算決算に関する法律で規定されている。

政府関係機関の会計年度は、すべて四月―三月で、国の会計年度と全く等しいし、予算制度も国と大体類似している。ただ国の場合、一般会計と特別会計とで多少取り扱いが違うように、形式内容等において、多少の差異はある。そしてそれは、当該機関に対する財政統制の必要の程度、幅によるこ

とである。その主なる相違点を、公社と銀行公庫とに分けてみると、次のようなことになろう。

一　公社予算の特性

㈠　発　生　主　義

公社は事業の経営成績及び財政状態を明らかにするため、財産の増減及び異動をその発生の事実に基づいて計理する（日本専売公社法第三十条、日本国有鉄道法第三十八条、日本電信電話公社法第三十九条）。したがつて、その経理の指針である歳入歳出予算も債権債務の発生主義によつて作成される。この点は、国の企業特別会計と同様である。

㈡　予算の弾力性

公社の予算には広範な弾力性が認められる。日本電信電話公社法第四十条は、「公社の予算には「その事業を企業的に経営することができるように、需要の急激な増加、経済事情の変動その他予測することができない事態に応ずることができる弾力性を与えるものとする。」とあるが、この趣旨は、日本専売公社、日本国有鉄道でも同様である。予算の形式的金額によつて企業における正常な事業量の増加が抑制されてはならない。したがつて、公社予算にはすべて収入金支弁の制度が認められている。さらに、公社予算においては、予算の繰越はすべて自由である。予算の流用も特に予算総則で制限しない限り原則的に自由である。

㈢　給与総額の計上

公社は、その役員及び職員に対して支給する給与について、給与準則を定めなければならない。こ

場合において、この給与準則は、これに基づく一事業年度の支出が国会の議決を経た当該年度のの予算のなかで定められた給与の総額を超えるものであつてはならない（日本専売公社法第四十三条の二十一、日本国有鉄道法第四十四条、日本電信電話公社法第七十二条）。

公社の労働関係は、公共企業体等労働関係調整法の規律するところである。団体交渉によつてなされた協定、公共企業体仲裁委員会の裁定は、公共企業体の予算上又は資金上不可能な資金の支出を内容とするものであつては、政府は拘束されない（公共企業体等労働関係調整法第十六条）。このような協定又は裁定は給与に関することが多いので、予算上可能な額を明らかにする意味において、給与総額が予算で決められる。

右の点は、第十三回国会における改正後、企業特別会計についても同様に扱われることになつた。給与総額の制限をおくことの是非については議論がある。しかし、公社事業の特殊性、事業料金等と国民負担との関係、国の職員の給与水準等との関係上、いましばらく現状によるほかはあるまい。

註　(一)　三公社の予算制度は、各公社法の財務会計の章に規定している。法律の先後の関係もあり、各々で多少取扱いに差異があるが、根本的に三者を異にすべき理由は乏しい。アメリカの政府会社統制法の如き統一的な公社財務法は、近い将来に設けられるべきである。

(二)　公社の予算は、予算総則、収入支出予算、継続費、債務負担行為で繰越明許費がない。

二　銀行公庫の予算の特性

二特殊銀行八公庫の予算は、公社に比べてはるかに簡単である。これらはすべて金融機関であるが、その金融機関としての事業活動、すなわち貸付、手形の割引、元利金の回収等は、一切予算の内容

からはずされる。いわゆる営業上の経費と、これを支弁する収入の部分だけが、収入支出予算として計算される。業務活動の内容及び規模を、予算で規制することは適当でないと考えられるからである。公庫の予算決算に関する法律（第五条）によると、予算化すべき収入は、貸付金の利子その他資産の運用にかかる収入、収入保険料（住宅金融公庫及び中小企業信用保険公庫の場合）、出資に対する配当金及び債務保証料（北海道東北開発公庫の場合）、回収金（中小企業信用保険公庫の場合）並びに附属雑収入であり、予算化すべき支出は、借入金、債券の利子、支払保険金、債務保証にかかる弁済金、事務取扱費、業務委託費及び附属諸費とされている。同様の規定は、日本開発銀行法（第二十四条）、日本輸出入銀行法（第二十六条）にもある。

銀行公庫の予算は、予算総則と、収入支出予算だけである。収入支出予算は、右に述べた内容であるが、予算総則には、固定資産の取得金額の限度額、借入金の借入限度額、債券の発行限度額その他予算の執行に関する事項をかかげる（公庫の予算及び決算に関する法律第五条、日本開発銀行及び日本輸出入銀行については、大蔵大臣の定めた形式による）。

註　営業経費のみを規制する収入支出予算は意味がない。予算書に添附する事業計画、資金計画を本体とすべきだという議論があるが、もっともだと思われる。予算という以上、収入支出がなければならないという考え方は、検討の余地があるが、これは政府関係機関の予算制度の在り方についての根本問題である。

第四節　政府関係機関予算成立までの手続

一　予算の作成

政府関係機関の予算の作成については、日本国有鉄道及び日本電信電話公社と、日本専売公社及び銀行公庫で多少異なる。前二社については、各社においては毎事業年度の予算を作成し、これに当該事業年度の事業計画、資金計画その他予算の参考となる事項を添えて主務大臣に提出する。主務大臣は、これによつて大蔵大臣と協議して必要な調整を行ない、閣議の決定を経る（日本国有鉄道法第三十九条の二、日本電信電話公社法第四十一条）。日本専売公社及び銀行公庫については、予算及び関係書類は、主務大臣を経由し又は直接に大蔵大臣に提出され、大蔵大臣は他に協議することなく、自ら調整を行ない閣議の決定を経る（日本専売公社法第三十四条の二及び公庫等の予算決算に関する法律第四条、日本開発銀行法第二十四条、日本輸出入銀行法第二十六条）。

政府関係機関として、国の場合に準じて、予算決算を扱うこととする以上、両公社についても、大蔵大臣が、その予算調整権を持つのが筋である。政府関係機関の予算を、国の予算に準じて扱うのは、国の予算との密接な関係を考慮するからである。たとえば、公社に対する建設改良資金その他国家資金の総合的配分、事業料金等の決定と物価問題、政府職員全体としての給与水準の問題等は、大蔵大臣の予算調整権の必要性を正当付けるものである。二公社について、運輸大臣又は郵政大臣が調整することになつているのは権衡を得たものとはいわれない。ただし実際は、大蔵大臣の協議を要す

ることからして、大蔵大臣は、その予算を査定し、事実上、調整権を有するのと同じ立場にある。

註　(一)両公社のこのような差異を生じたのは、国会修正によるものである。その以前は、大蔵大臣が調整権を持つていた。

(二)　アメリカでは、政府会社の予算は、すべて予算局が調整する。将来統一ある公社財務法が制定される際は、あらためて再検討されるものであろう。

二　予算の提出

政府関係機関の予算は、国の予算とともに、国会に提出しなければならない。これは各政府関係機関に通じた原則であり、かつ、国の予算とともに提出することにおいて政府関係機関の予算の意味がある（日本専売公社法第三十四条、日本国有鉄道法第三十九条、日本電信電話公社法第四十一条、公庫の予算決算に関する法律第四条、日本輸出入銀行法第二十六条）。

国の予算とともにとは、国の予算の議案と一緒にして、かつ、同時にとの意味である。具体的には一般会計予算、特別会計予算と一緒に、政府関係機関予算という形式で一括して国会に提出される。政府関係機関の予算は国の予算と密接な関連を有し、全体を通じて総合的立場に立つて審議され、かつ、一括して処理さるべきものである以上、その便宜に資すべきであるからである。

註　(一)　日本開発銀行法には、国の予算とともにという規定はないが、実情は変わりない。

(二)　国の予算とともにというのは、本予算の意味であることは当然である。国の予算で補正予算が出ない場合は、政府関係機関の補正予算が出せないと解してはならない。

(三)　政府関係機関予算については、統一的法規がない。各機関ごとに形式も違うが、現行はこれを一括して、政府関係機関予算と一括した議案とし、予算総則の如き各機関に共通する規定を設けている。

(四) アメリカでは、政府会社の予算は、一般の予算書の一部になつている。すなわち、大統領の予算教書中第二部見積明細及び附属資料の中で、予算及び会計法に基づく一般官庁の予算に次いで、政府会社統制法に基づく予算が附せられ、これは企業様式であることが要求されている。

国の予算とともに国会に提出しなければならないとのことは、その予算は、まず先に、衆議院に提出されることであり、当然予算委員会で審議を受けることであり、かつ、以後の扱いが国の予算と同じ手続、同じ方法で行なわれることを期待している。

三　予算の議決

政府関係機関の予算の議決に関しては、国の予算の議決の例によるとするのが、各機関を通じての原則である(日本専売公社法第三十七条、日本国有鉄道法第三十九条の四、日本電信電話公社法第四十八条、公庫の予算決算に関する法律第七条、日本開発銀行法第二十六条、日本輸出入銀行法第二十八条)。

政府関係機関の予算は、国の一般会計、特別会計の予算とともに、一体となつて予算委員会において審議され、かつ、議決される。そして議決の効力も一切国の予算の例によるのであつて、参議院に対する衆議院の優越性も、そのまま適用されることになる。

四　日本放送協会の収支予算

日本放送協会は現在政府関係機関でないが、収支予算を国会に提出する制度がある。

すなわち、放送法によると、日本放送協会は、毎事業年度の収支予算、事業計画及び資金計画を作成し、郵政大臣に提出する。郵政大臣はこれを検討して意見を附し、内閣を経て国会に提出する(同

法第三十七条第一項及び第二項)。そして大蔵大臣は日本放送協会の予算の調整権を持たないし、その予算を作成する権限も持たない。内閣を通じて国会へ提出されるこの予算は、政府関係機関の予算ではなく、別個の議案として提出され、かつ、その審議は予算委員会でなしに郵政委員会で行なわれる。国会は、この予算に承認を与えるだけであり、国及び政府関係機関の予算のように、国会の議決として特別の効力を附するものでない。ただラジオ及びテレビジョンの受信料の月額は、国会が収支予算を承認することによつて定められるだけであり(放送法第三十七条第四項)、郵政大臣はもとより、日本放送協会は国会に対し予算の執行について単に政治的な責任を負うにとどまる。なお、承認の議決についても、政府関係機関のように、国の予算の議決の例によるとの規定がないから、法律、予算、条約以外の議案の議決と同じく、両院の議決が一致せず、両院の協議会を開いて意見が一致しなければ、成案は不成立になる。

要するに、日本放送協会の収支予算は、予算として取り扱われない。したがつて、これに対する決算ということもない。日本放送協会は、毎事業年度の業務報告書を作成し、郵政大臣、内閣を経由して国会に提出する(同法第三十八条)。

第五節　政府関係機関予算の執行

政府関係機関予算については、国の予算のように配賦という行為はない。政府は、政府関係機関の予算が国会で議決されたときは、その旨を当該機関に通知する。政府関係機関は、この通知を受けた

後でないと予算を実施することができないとするのが通例である（日本国有鉄道法第三十九条の五等）。

政府関係機関の執行については、国の予算の執行の場合と、実際上大差ない。ただ、支払計画に相当するものとして、四半期ごとの資金計画を定めることになつている。政府関係機関の予算の執行職員についても、予算執行職員等の責任に関する法律が適用される。会計事務についても、会計法の適用はないが、別に内部において、類似の会計規程を定めているのが通例である。国庫ではないので、現金事務を日本銀行が扱うことは強制されないが、公社は、実際上大部分の事務を日本銀行に依存している。

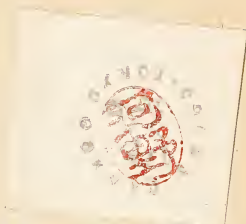
政府関係機関の会計については、会計検査院が検査する。内閣は、会計検査院の検査を経た決算報告書に財務諸表を附し、国の決算とともに、国会に提出する。その後における扱いは、国の決算と同様である。

（リ）

事 項 索 引

（五十音順）

著者

明治40年東京に生る。昭和5年東大法律学科卒，大蔵省に入り主計局長，大蔵次官，日本住宅公団副総裁を経て，現在日本長期信用銀行副頭取

予算制度《全訂新版》

昭和30年8月10日 改訂版　　定価 290円
昭和36年5月15日 全訂新版　〒 24円

著者 河野一之

発行者 光行寿
東京都千代田区富士見町1の10

印刷者 栗田真太郎
東京都江東区深川常盤町2の8

東京都千代田区富士見町2ノ10 共済ビル
学陽書房
電(331)1111～7・7651 振替・東京84240

東光整版印刷・富士製本